

RYNEK KOLEJOWY PRAWNE I EKONOMICZNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA

red. MIROSŁAW PAWEŁCZYK

STEFAN JARECKI, MICHAŁ BEIM, BARTOSZ MAZUR,
KATARZYNA WLAŻŁAK, MICHAŁ BĘDKOWSKI-KOZIOŁ,
MARCIN KRAŚNIEWSKI, GRZEGORZ PILECKI,
KAROL KŁOSOWSKI, SEBASTIAN GAJEWSKI,
PRZEMYSŁAW KOWALIK, ALEKSANDRA BOGUSZ,
TOMASZ MIZIOCH, OCHIRSUREN BADRAL,
KRYSTYNA ŚWIDZIŃSKA, AGNIESZKA CHEŁMECKA

Warszawa 2017

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Pasażera Kolei, ADR, alternatywne metody rozstrzygania sporów, prawa pasażerów, skarga, transport kolejowy

Rail Passenger Adviser – alternative methods of out-of-court dispute resolution as a new constituent protecting passengers' rights in rail transport

Summary

The starting point in the discussion on the protection of the rail passengers' rights was the genesis of the introduction and *ratio legis* of the Act of 23 September 2016 on alternative dispute resolution for consumer disputes. The relevant part of the work is preceded by a brief characterization of alternative methods of dispute resolution. Presented paper, in its most pivotal part, is dedicated to new institution in the national legal system, Rail Passenger Adviser. Particular attention is given to the procedure of appointment of new Adviser and members of his team. Practical aspects of out-of-court resolution of consumer contractual disputes as well as its comparison with other legal basis allowing consumers to make a complaint are also discussed in this paper. At the end, benefits for passengers which according to the author are related to the establishment of a new ADR entity are indicated.

Key words: Rail Passenger Adviser, ADR, Alternative Dispute Resolution, passengers' rights, claim, rail transport

Bibliografia

- Gajda K., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenci-
kich*, Cz. 1–3, „ADR” 2008, nr 2.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Uzasadnienie projektu ustawy o po-
zasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, dostęp online: [https://
legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12283400/12342485/12342486/dokument222677.
pdf](https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12283400/12342485/12342486/dokument222677.pdf) (20 października 2016 r.).
- Rządowe Centrum Legislacji, *Założenia do ustawy o pozasądowym rozwiązy-
waniu sporów konsumenckich*, dostęp online: [https://legislacja.rcl.gov.pl/pro-
jekt/12283400](https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12283400) (20 października 2016 r.).

mgr Karol Kłosowski

Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika

Urząd Transportu Kolejowego*

Bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym – wybrane problemy

1. Wprowadzenie

Zgodnie z przepisem art. 14b ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹ (dalej: u.t.k.), zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, w szczególności naruszających przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe² 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. Przywołany przepis stanowi jeden z dwóch zasadniczych mechanizmów praktycznej ochrony praw pasażerów kolei stosowanych przez organ właściwy w tym zakresie, tj. przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Podstawę prawną dla drugiego zasadniczego typu interwencji tego organu stanowi przepis art. 13 ust. 1b pkt 1 u.t.k., który umożliwia Prezesowi UTK faktyczny nadzór nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym³ (dalej: rozporządzenie 1371/2007).

* Prezentowane poglądy autora wyrażone w niniejszym artykule nie mogą być utożsamiane z instytucją, w której jest zatrudniony. Przedstawione w niniejszym opracowaniu stanowiska nie są w żaden sposób wiążące dla Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego i nie stanowią oficjalnego stanowiska tego organu.

¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1727 ze zm.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2015, poz. 915.

³ Dz. Urz. UE 2007 L 315/1.

O ile jednak drugi ze wskazanych sposobów ochrony praw pasażerów ma zastosowanie przede wszystkim w sprawach indywidualnych, o tyle już z samego pojęcia „bezpprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym” można wywnioskować, iż tego typu praktyki dotyczyć mogą szerszego kręgu podmiotowego.

W świetle powyższych informacji zasadne jest więc dokonanie analizy przedmiotowego i podmiotowego zakresu omawianej, kluczowej regulacji, a także jej wpływu na zachowania uczestników rynku – zarówno przedsiębiorstw kolejowych, jak i słabszej strony umowy przewozu, czyli pasażerów⁴. Zasadność rozważań w tym obszarze wynika przede wszystkim z faktu dotychczasowego nikłego zainteresowania doktryny omawianą materią, przy jednoczesnym nieustannym rozwoju rynku pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce.

Celem niniejszego opracowania jest analiza aktualnie obowiązującej regulacji prawnej w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym, jak również próba dokonania oceny skuteczności tej regulacji, zaakcentowania występujących wątpliwości teoretycznych i praktycznych, a także przedstawienie wniosków *de lege ferenda*.

2. Konstrukcja prawna ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym

Jak wspomniano, prawną podstawę ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym stanowi art. 14b u.t.k., który został dodany w drodze nowelizacji tego aktu w 2011 roku⁵. Jaka była przyczyna przyjęcia nowych regulacji, wprowadzających dodatkowe gwarancje ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym?

W uzasadnieniu do projektowanej wówczas zmiany wskazano m.in. na fakt niewystarczającego poziomu ochrony praw pasażerów, co – w ocenie projekto-

⁴ Na fakt, iż to pasażer jest słabszą stroną umowy przewozu i to jego prawa powinny podlegać ochronie, wskazuje treść motywu trzeciego do rozporządzenia 1371/2007. Również Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „podróżny – konsument jest słabszą stroną umowy przewozu, co wynika z jej charakteru. Jest to bowiem umowa typu adhezyjnego i ów podmiot nie może w żaden sposób wpłynąć na treść jej postanowień. Może jedynie zgodzić się na proponowane warunki, a jedyną dostępną alternatywą jest rezygnacja z zawarcia umowy, a zatem z podróży. Tym większego znaczenia nabierają więc reguły odpowiedzialności kontrahenta – profesjonalnego przewoźnika, którego staranność w prowadzeniu działalności przewozowej musi być oceniana z uwzględnieniem jej zawodowego charakteru. To zaś implikuje znacząco wyższe wymagania i musi wpływać na zakres odpowiedzialności” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r., K 37/07, Dz. U. 2008 Nr 219, poz. 1408.

⁵ Podstawą wprowadzenia regulacji, o której mowa, był art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. 2011 Nr 230, poz. 1372).

dawców – wynikało chociażby z wycinkowego charakteru regulacji prawa Unii Europejskiej (tj. rozporządzenie 1371/2007) oraz argumentu, iż przepisy te nie odpowiadają na faktycznie występujące problemy i potrzeby rynku⁶.

Z tego względu zdecydowano o dodaniu do u.t.k. przepisu art. 14b, liczącego trzy ustępy. W przepisie art. 14b ust. 1 tej ustawy zawarto powiązanie pomiędzy wprowadzonym zakazem stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym a zakresem przedmiotowym tego zakazu. W przywołanej normie wprost wskazano bowiem przepisy, których naruszenie może być kwalifikowane jako złamanie zakazu stosowania bezprawnych praktyk, o których mowa. Analizowany przepis zawiera odwołanie do przepisów Prawa przewozowego dotyczących 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 przewozu⁷. Należy jednak zauważyć, że przepisy Prawa przewozowego, jako przedmiotowego zakresu regulacji ustanawiającej zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, wskazane są w przepisie art. 14b ust. 1 jako przykład regulacji, która może być naruszona działaniem podmiotu stosującego tego typu praktyki. Wniosek taki wynika z faktu, iż w omawianym przepisie zawarto sformułowanie „w szczególności”, co wskazuje na otwarty katalog przepisów, których bezprawne działanie może dotyczyć.

Dlaczego jednak ustawodawca zdecydował się w przepisie art. 14b ust. 1 na bezpośrednie odesłanie właśnie do przepisów Prawa przewozowego? Jako główny powód takiej konstrukcji wskazano, iż jest to związane z najbardziej powszechnie występującymi naruszeniami praw pasażerów (komfort i higiena podróży, dostarczanie elementarnych informacji, zapewnienie odpowiednich warunków przewozu), a także stanowi odzwierciedlenie największej liczby skarg pasażerów w transporcie kolejowym, przy jednoczesnym braku skutecznej regulacji prawnej, umożliwiającej administracyjną reakcję właściwego organu⁸. Ponadto, w uzasadnieniu do przyjętego rozwiązania podniesiono, że przepisy z zakresu prawa prywatnego nie spełniają swojej roli, co przy skali występujących problemów przemawiało za wprowadzeniem możliwości interwencji administracyjnej uprawnionego organu⁹.

⁶ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, dostęp online: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4408.htm>. (20 października 2016 r.).

⁷ Por. przepisy art. 12 i art. 14 Prawa przewozowego.

⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy...

⁹ Tamże.

Kontynuując analizę art. 14b u.t.k., należy zauważyć, że w art. 13b ust. 1 u.t.k. ustawodawca zawarł kompetencję dla organu właściwego m.in. w sprawach ochrony praw pasażerów, czyli Prezesa UTK. Uprawnienie wynikające z tego przepisu dotyczy decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa UTK w przypadku naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. W art. 13b ust. 1 u.t.k. ustawodawca przewidział wydanie przez Prezesa UTK decyzji administracyjnej określającej zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. To właśnie taką decyzję organ ma wydać w przypadku naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów.

Natomiast zgodnie z treścią art. 14b ust. 3 u.t.k., przepis art. 14b ust. 1 nie narusza przepisów rozporządzenia 1371/2007. Z punktu widzenia interesów pasażerów oraz ochrony ich praw omawiane rozwiązanie jest niewątpliwie korzystne. Z jednej strony prawa te podlegają ochronie wynikającej z przepisów krajowych, których naruszanie może być uznane na mocy art. 14b ust. 1 u.t.k. jako stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym; z drugiej – rozwiązaniem komplementarnym względem przepisów prawa krajowego są właśnie przepisy rozporządzenia 1371/2007, które – z uwagi na charakter tego aktu – obowiązują wprost i bezpośrednio w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Odrębnym zagadnieniem związanym z omawianym, dwupoziomowym systemem ochrony praw pasażerów, ściśle związanym z drugim ze wskazanych rozwiązań, jest dopuszczalność wprowadzenia przez państwa członkowskie czasowych zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007¹⁰. Jak jednak

¹⁰ Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 4 rozporządzenia 1371/2007, państwo członkowskie może w przejrzysty i niedyskryminujący sposób przyznać zwolnienie ze stosowania przepisów tego rozporządzenia na okres nieprzekraczający 5 lat, który może zostać dwukrotnie przedłużony, za każdym razem na okres nieprzekraczający 5 lat. Możliwość ta dotyczy krajowych kolejowych połączeń pasażerskich. Natomiast podstawą do przyjęcia przez państwo członkowskie czasowych zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w stosunku do miejskich, podmiejskich i aglomeracyjnych przewozów osób jest art. 2 ust. 5 tego rozporządzenia; w tym przypadku przepisy rozporządzenia 1371/2007 nie konkretyzują terminu, na jaki tego typu wyłączenia mogą zostać przyjęte, w związku z czym należy uznać, że wyłączenia takie mogą zostać wprowadzone bezterminowo (bez wskazywania konkretnego zakresu czasowego). Podkreślenia wymaga jednak fakt, że nie wszystkie przepisy rozporządzenia 1371/2007 podlegają możliwości wyłączenia ich stosowania przez państwo członkowskie. Podstawę prawną dla aktualnie obowiązujących wyłączeń, o których mowa, wprowadzonych w Polsce, stanowią: art. 3a u.t.k. (dla przewozów miejskich, podmiejskich i aglomeracyjnych) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia 1371/2007 (Dz. U. 2014, poz. 1680) – w stosunku do krajowych kolejowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej; szerzej na temat zakresu stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 zob.: K. Kłosowski, *Zakres stosowania przepisów rozporządzenia*

wskazała w swoim raporcie¹¹ Komisja Europejska, dopuszczalność przyjmowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej czasowych zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007, którego zasadniczym celem jest ujednolicenie poziomu (standardu) ochrony praw pasażerów w skali całej Unii Europejskiej, doprowadziła *de facto* do znacznego pogłębienia różnic pomiędzy poziomami ochrony tych praw w poszczególnych państwach członkowskich, czego efektem jest swoista mozaika praw pasażerów¹². Z tego względu należy więc aprobując ocenić dwupoziomowy system ochrony, o której mowa, z podkreśleniem wzajemnie uzupełniającego się charakteru przepisów u.t.k. oraz rozporządzenia 1371/2007.

3. Bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów a bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów – podobieństwa i różnice

Jak wyjaśniono, przepisy u.t.k. przyznają Prezesowi UTK kompetencję w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Należy jednak zauważyć, że podobną konstrukcję zastosowano na gruncie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹³, które analogiczne uprawnienie przyznają Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W związku z powyższym zachodzi potrzeba ustalenia, czy wskazane wyżej mechanizmy ochrony interesów i praw pasażerów (konsumentów) są tożsame, jakie ewentualne różnice pomiędzy nimi są możliwe do zidentyfikowania oraz jaka jest rola wspomnianych organów właściwych w sprawach ochrony tych podmiotów.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej u.t.k., która przyznała Prezesowi UTK uprawnienie do prowadzenia postępowań admini-

(WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2016, s. 145–160.

¹¹ Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady, *Zwolnienia przyznane przez państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym*, COM(2015) 117 final, Bruksela 2015, dostęp online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0117&from=EN> (25 września 2016 r.).

¹² K. Kłosowski, *Zakres stosowania przepisów...*, s. 155.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 184 ze zm.

stracyjnych w sprawach bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, uprawnienia Prezesa UOKiK mają komplementarny charakter względem uprawnień Prezesa UTK, albowiem w polskim porządku prawnym przyjęto zasadę, zgodnie z którą w obszarze ochrony praw konsumentów dopuszcza się wiele równoległych trybów działania przez różne podmioty, ukierunkowanych na zabezpieczenie tych praw¹⁴. Potwierdzeniem takiej możliwości jest chociażby przepis art. 25 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zgodnie z którym ochrona zbiorowych interesów konsumentów przewidziana w tej ustawie nie wyłącza ochrony wynikającej z innych ustaw, w szczególności z przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym i przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁵. Ponieważ, za sprawą sformułowania „w szczególności”, katalog ustaw mogących stanowić źródło ochrony interesów konsumentów jest otwarty, należy uznać, że w jego zakres wchodzi także przepisy ustawy o transporcie kolejowym. Przyjęcie takiej możliwości jest tym bardziej zasadne z punktu widzenia *ratio legis* przepisów u.t.k., które przyznają Prezesowi UTK kompetencje w zakresie sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym.

Przechodząc na grunt szczegółowej analizy przedmiotowego oraz podmiotowego zakresu konstrukcji praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że przepisy u.t.k. nie zawierają katalogu podmiotów objętych obowiązkiem przestrzegania zakazu stosowania takich praktyk. Argument ten pozwala przyjąć, iż zakaz ten w szczególności dotyczy podmiotów rynku kolejowego, tj. przede wszystkim przewoźników kolejowych, zarządców infrastruktury kolejowej, właścicieli i zarządców dworców kolejowych.

Z kolei podmiotem, którego interesy narusza zachowanie wskazanych wyżej podmiotów, poprzez stosowanie bezprawnych praktyk, są pasażerowie. Wprawdzie przepisy u.t.k. nie zawierają definicji pasażera, jednak w praktyce określenie tej strony umowy przewozu, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przewozowe, nie powinno budzić wątpliwości.

Z punktu widzenia omawianego zagadnienia pojęcie „pasażera” trzeba jednak rozpatrywać w szerszym kontekście, przez pryzmat całości konstrukcji bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Należy bowiem zauważyć, że praktyki, o których mowa, mają naruszać nie prawa indywidualnego, konkretnego pasażera, a zbiorowy interes szerszej grupy pasażerów. Dlatego też, na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, doktryna słusznie podkreśla, że błędem jest ograniczanie przysługiwania praw pa-

¹⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy...

¹⁵ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 3.

sażerom indywidualnym, przy bagatelizowaniu interesu szerszej społeczności¹⁶. Tego typu ograniczenie mogłoby *de facto* prowadzić do pozbawienia systemowej ochrony praw przysługujących pasażerom jako szerszej grupie podmiotowej, na rzecz jedynie indywidualnej ochrony, sprowadzającej się do jednostkowych naruszeń poszczególnych, konkretnych pasażerów.

Podkreślenia wymaga ponadto fakt, iż przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zawierają analogiczną konstrukcję do przepisów u.t.k. w zakresie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Na gruncie pierwszej z tych ustaw istnieje bowiem zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Z tego też względu należy przyjąć, że zarówno uwagi doktryny, jak i tezy przedstawione w orzecznictwie w odniesieniu do omawianej konstrukcji pozostają aktualne i mogą znaleźć zastosowanie w procesie interpretacji pojęcia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, o którym mowa w przepisach ustawy o transporcie kolejowym.

Trafnie wskazano w uzasadnieniu do propozycji sformułowania przepisu art. 14b u.t.k. na etapie jego projektowania, że przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów odnoszą się do relacji konsument – przedsiębiorca na poziomie ogólnym, natomiast przepis art. 14b u.t.k. dotyczy zarówno szczególnych podmiotów, jak i szczególnej relacji pomiędzy tymi podmiotami. Stąd też, w słusznej ocenie projektodawców tego przepisu, w aspekcie stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, zakres kompetencji Prezesa UTK, jako organu wyspecjalizowanego, względem uprawnień przysługujących Prezesowi UOKiK nie powinien budzić wątpliwości¹⁷.

Podkreślenia wymaga ponadto fakt, iż na bazie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, różnica pomiędzy naruszeniem indywidualnych i zbiorowych interesów konsumentów polega na tym, iż w przypadku naruszenia indywidualnego interesu działania przedsiębiorcy kierowane są przeciwko konkretnie oznaczonemu adresatowi i tylko wobec niego wywołują określony skutek prawny; w drugim natomiast przypadku – działania przedsiębiorcy nie są skierowane do oznaczonego adresata i wywołują skutek prawny wobec nieskonkretyzowanego adresata. Co jednak istotne, w ocenie Sądu Najwyższego fakt, iż w danej sprawie dochodzi do naruszenia indywidualnego interesu pasażera, nie wyklucza

¹⁶ C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, LexPolonica, komentarz do art. 24, uwaga nr 1.

¹⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy...; zob. także J. Ościłowska, *Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w ochronie konsumenta na rynku usług kolejowych*, [w:] *Regulacja i ochrona konsumentów...*, s. 127–143.

możliwości jednoczesnego uznania, iż doszło do naruszenia także interesu zbiorowego szerszej grupy pasażerów¹⁸.

W kontekście omawianego problemu należy zaakcentować kolejną wątpliwość związaną z dopuszczalnością zakwalifikowania zachowania przedsiębiorcy jako bezprawnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Skoro bowiem tego typu zachowanie ma naruszać nie interes indywidualnego pasażera, a szerszego zbiorowo podmiotu (społeczności), powstaje pytanie, czy zasadne jest przyjmowanie kryterium ilościowego (liczby pasażerów), które przesądzałoby o możliwości uznania danej praktyki za naruszającą zbiorowy interes pasażerów lub negowałoby taką możliwość. Odpowiedź na tak zadane pytanie powinna być przecząca. Z punktu widzenia ochrony, o której mowa, bez znaczenia pozostaje liczba konkretnych pasażerów, których naruszenie interesu prawnego musi zostać udowodnione, by działanie przedsiębiorcy zostało uznane za naruszające zbiorowy interes pasażerów w transporcie kolejowym. W tym względzie ponownie pomocne mogą być przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z art. 24 ust. 3 tej ustawy, zbiorowym interesem konsumentów nie jest suma indywidualnych interesów konsumentów. Z tego też względu, również na gruncie przepisów u.t.k., niezasadne jest przyjmowanie jakichkolwiek zakresów ilościowych w celu ustalenia, czy czyn przedsiębiorcy można kwalifikować jako praktykę naruszającą zbiorowe interesy pasażerów. Co istotne, przepisy tej ustawy nie zawierają analogicznego przepisu jak art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jednak z uwagi na fakt, iż omawiane instytucje (tj. praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów oraz bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów) mają bliźniaczy charakter, brak jest racjonalnego uzasadnienia dla przyjęcia dopuszczalności zastosowania zasady, o której mowa w art. 24 ust. 3 powołanej ustawy, także dla przepisów ustawy o transporcie kolejowym.

Ponadto, w kontekście pojęcia „zbiorowego interesu” należy również wskazać, że kwalifikacja interesu pasażerów jako zbiorowego, a nie indywidualnego, może następować także w przypadkach, gdy doszło do naruszenia praw jednego lub kilku pasażerów, jak również w sytuacjach zaistnienia praktyki wymierzonej w interesy tylko pewnej określonej grupy podróżnych, albowiem taka praktyka, potencjalnie, może dotyczyć szerszego grona pasażerów, którzy dotąd nie byli dotknięci tego typu działaniami przedsiębiorcy kolejowego¹⁹.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., III SK 2/04, LexPolonica nr 365809.

¹⁹ Por. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, Warszawa 2011, LEX nr 8457, pkt 1.2.

Podobnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁰ stwierdził, że naruszenie zbiorowego interesu konsumentów (pasażerów) następuje z zasady w przypadkach odnoszących się do nieokreślonego, szerokiego kręgu osób, a nie zdefiniowanej grupy konsumentów (pasażerów) i ich indywidualnych interesów²¹. W orzecznictwie trafnie podkreślono również, że za działanie naruszające zbiorowe interesy konsumentów (pasażerów) można uznać działanie odnoszące się do obecnych, przyszłych i potencjalnych konsumentów (pasażerów), gdy będzie ono naruszać prawa nieograniczonej i bliżej nieokreślonej liczby konsumentów (pasażerów)²². Natomiast z praktycznego punktu widzenia niekiedy jeden tylko ujawniony przypadek naruszenia prawa konsumenta (pasażera) może być przejawem stosowanej praktyki naruszającej interes zbiorowy²³.

Drugą z przesłanek warunkujących zakwalifikowanie działania przedsiębiorcy jako bezprawnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, obok wymogu jej wymierzenia w podmiotowo zbiorowy interes, jest bezprawny charakter takiego czynu.

Na gruncie przepisów u.t.k. brak jest przepisu, który definiowałby pojęcie „bezprawności”. W tym zakresie po raz kolejny można odwołać się jednak do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z omawianym już wcześniej przepisem art. 24 tej ustawy, zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ustawodawca doprecyzował jednak w ust. 2 tego przepisu, że przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy. Zasadniczo więc bezprawność, o której mowa, powinna polegać na sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, rozumianym jako normy prawa powszechnie obowiązującego, a także nakazy i zakazy wynikające z zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów. Z drugiej jednak strony należy uznać, że działanie sprawcy można kwalifikować jako „bezprawne” bez względu na jego winę, a nawet świadomość²⁴. Zastrzeże-

²⁰ Do zakresu działania XVII Wydziału Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów należy rozpoznawanie w postępowaniu sądowym spraw z odwołań i zażaleń na decyzje i postanowienia wydawane m.in. przez Prezesa UTK w zakresie nakładanych przez ten organ kar pieniężnych.

²¹ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 listopada 2006 r., XVII Ama 39/06, niepubl.; podobnie: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX nr 8983, komentarz do art. 24.

²² Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 22 lipca 2009 r., XVII Ama 26/09, LEX nr 536826.

²³ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 marca 2014 r., RKT-61-19/13/AW, dostęp online: <https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=14976> (10 października 2016 r.).

²⁴ Por. K. Piasecki, *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, komentarz do art. 24, LEX nr 8291.

nia wymaga jednak fakt, iż każdorazowo o „bezpawnym” charakterze działania przedsiębiorcy decydować będzie całokształt okoliczności konkretnego stanu faktycznego²⁵. Ponadto, jak zwraca się uwagę w orzecznictwie, bezprawność, o której mowa, istnieje wówczas, gdy nie zachodzi żadna ze szczególnych okoliczności usprawiedliwiających określone działanie, tj. działanie dozwolone przez obowiązujące przepisy, wykonywanie prawa podmiotowego, zgoda pokrzywdzonego oraz działanie w obronie uzasadnionego interesu²⁶. Praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym powinny również być wymierzone w uprawnienia, jakie konsumentom (pasażerom) przyznają obowiązujące przepisy prawa²⁷.

Osobnym aspektem, który wymaga zasygnalizowania w kontekście analizowanych zagadnień, jest kwestia podobieństw i różnic pomiędzy konstrukcjami przepisów u.t.k. oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w takim zakresie, w jakim akty te odnoszą się do zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów/konsumentów. Jak już wskazano, ustawodawca w przepisie art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów określił, co nie jest zbiorowym interesem konsumentów (tj. suma indywidualnych interesów konsumentów). Tymczasem w przepisach u.t.k. brak jest analogicznego doprecyzowania, co budzi wątpliwości i może sugerować, iż tego typu zastrzeżenie, o którym mowa we wskazanym wyżej przepisie art. 24 ust. 3, nie znajduje zastosowania na gruncie konstrukcji wynikającej z przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Tymczasem należy zauważyć, iż – podobnie jak na gruncie wspomnianego art. 24 ust. 3 powołanej ustawy – także w zakresie ochrony zbiorowych interesów pasażerów w transporcie kolejowym suma indywidualnych interesów pasażerów nie może stanowić interesu zbiorowego.

Podobnie na gruncie przepisów u.t.k. brak jest odpowiednika przepisu art. 26 ust. 2–4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które przyznają Prezesowi UOKiK kompetencje w zakresie wydawanych decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu zbiorowych interesów konsumentów – m.in. możliwość określenia środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu, w szczególności poprzez zobowiązanie przedsiębiorcy do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji; ponadto, kompetencja do wydania w decyzji administracyjnej przez Prezesa UOKiK nakazu publikacji tej decyzji w całości lub w części na koszt przedsiębiorcy. Pożądane przyznanie analogicznych uprawnień Prezesowi UTK umożliwiłoby stosowanie szerszego

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2002 r., I PKN 267/2007, OSNP 2004/6, poz. 99.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1989 r., II CR 419/89, LEX nr 8996.

²⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2006 r., III SZP 3/06, LEX nr 197804.

zakresu środków w ramach sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym. Brak jest zatem konkretnego uzasadnienia braku tego typu kompetencji w sytuacji, gdy inny organ (Prezes UOKiK), realizujący w omawianym zakresie podobne zadania, posiada szersze uprawnienia, zmierzające *de facto* do osiągnięcia stanu zbieżnego z celem działania Prezesa UTK, tj. ochrony zbiorowego interesu konsumentów (pasażerów).

4. Sankcje administracyjne w przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym

Konsekwencją stwierdzenia przez Prezesa UTK w drodze decyzji administracyjnej faktu naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym jest, zgodnie z przepisem art. 66 ust. 1 pkt 7 lit. b u.t.k., kara pieniężna. Jej wysokość, zgodnie z art. 66 ust. 2 tej ustawy, wynosi do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym.

Nie budzi wątpliwości fakt, iż poprzez sformułowanie „karze pieniężnej podlega”, zastosowanym w przepisie art. 66 ust. 1 pkt 7 lit. b u.t.k., ustawodawca przesądził o obligatoryjnym, a nie fakultatywnym powiązaniu czynu w postaci naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym z sankcją administracyjną w postaci kary pieniężnej.

Jednak, zgodnie z treścią art. 66 ust. 2a omawianej ustawy, Prezes UTK może odstąpić od nałożenia tej kary, jeśli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę wspomnianego zakazu zostały przez ten podmiot usunięte w terminie określonym w decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa UTK na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca dopuścił możliwość odstąpienia od wymierzenia przez wspomniany organ sankcji w postaci kary pieniężnej jedynie w przypadku usunięcia „skutków naruszenia”, a nie „przyczyny naruszenia” (lub też „przedmiotu naruszenia”). Oznacza to, że na przykład w sytuacji, gdy sprawa dotyczy nieopublikowania przez dany podmiot rozkładu jazdy, pomimo ustawowego obowiązku w tym zakresie, „skutkiem naruszenia”, o którym mowa w powołanym przepisie, będzie m.in. brak wśród pasażerów (faktycznych i potencjalnych) dostatecznej wiedzy o dostępnych połączeniach kolejowych. Z tego względu w wielu przypadkach usunięcie „skutków naruszenia” będzie bardzo utrudnione, a czasami wręcz niemożliwe do dokonania i udowodnienia. Niezależnie od tego należy zauważyć, że w świetle przywołane-

go przepisu, usunięciem „skutków naruszenia” nie będzie natomiast następca publikacja wspomnianych rozkładów jazdy i doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem (choć jest to oczywiście pożądane z uwagi na interes pasażerów).

Przepisy u.t.k. zawierają również dyrektywy wymiaru kar, o których mowa. Zgodnie z treścią art. 66 ust. 2b tej ustawy, ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes UTK uwzględnia zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

W praktyce największe wątpliwości interpretacyjne może budzić dyrektywa „zakresu naruszenia przepisu”, o której mowa w przepisie art. 66 ust. 2b analizowanej ustawy. Bez wątpienia jednak fakt „naruszenia przepisu” należy wiązać z ustaleniami organu dokonanymi w toku postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 14b ustawy o transporcie kolejowym. „Zakres naruszenia”, o którym mowa, sprowadzać się będzie do ustalenia samego faktu naruszenia konkretnych przepisów, rozmiaru (skali) takiego naruszenia oraz jego faktycznego lub potencjalnego wpływu na aktualny zbiorowy interes pasażerów. W doktrynie wskazuje się, że pojęcie „zakresu naruszenia przepisu” należy także analizować przez pryzmat okoliczności popełnienia deliktu, długości okresu bezprawnego działania lub zaniechania podmiotu oraz przyczyn naruszenia prawa przez danego przedsiębiorcę²⁸.

Drugą z dyrektyw wymiaru kary, o której mowa, jest kryterium „dotychczasowej działalności podmiotu”. Należy przyjąć, że obowiązkiem organu, w toku postępowania administracyjnego zmierzającego do nałożenia kary pieniężnej za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, jest weryfikacja przeszłych zachowań przedsiębiorcy, którego takie postępowanie dotyczy. Jak można jednak sądzić, chodzi przede wszystkim o takie zachowania, które mogły mieć znaczenie dla interesów pasażerów, a nie wszystkie możliwe aspekty działalności takiego przedsiębiorcy. W ramach omawianego kryterium organ powinien również zweryfikować, czy w przypadku karanego podmiotu nie zachodzi okoliczność recydywy.

Ostatnim ze wskazanych w przepisach u.t.k. kryteriów wymiaru kary pieniężnej są „możliwości finansowe” karanego podmiotu. Konieczność uwzględnienia przez organ zdolności finansowych przedsiębiorcy w zakresie wymiaru kary ma istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia ekonomicznego, ale także sprawiedliwościowego. Należy jednak zastrzec, że każdy przypadek naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk, o których mowa, czego konsekwencją będzie nałożenie kary pieniężnej przez Prezesa UTK, będzie wymagał odrębnej, dogłębnej i indywidualnej analizy, której efektem będzie wymiar kary, stanowią-

²⁸ M. Wincenciak, *Komentarz do art. 66 ustawy o transporcie kolejowym*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, P. Wajdy, Warszawa 2014, LEX nr 162335.

cy kompromis pomiędzy wynikami badania zachowania sprawcy przez pryzmat dyrektyw, o których mowa w przepisie art. 66 ust. 2b ustawy o transporcie kolejowym.

Niezależnie od powyższego Prezes UTK, zgodnie z art. 66 ust. 3 cytowanej ustawy, posiada również kompetencję do nałożenia sankcji bezpośrednio na kierownika zarządcy infrastruktury i przewoźnika kolejowego, z tym że kara ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300% jego wynagrodzenia miesięcznego. Co istotne, wskazana możliwość nie stanowi alternatywy dla kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę naruszającego zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, natomiast jest możliwością nałożenia odrębnej sankcji na kierownika takiego przedsiębiorcy. *De facto* Prezes UTK ma więc możliwość nałożenia kary pieniężnej zarówno na podmiot (w wymiarze organizacji), jak i w wymiarze personalnym – na konkretną osobę.

Z kolei w myśl przepisu art. 66 ust. 4 u.t.k., kary pieniężne podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym i stanowią dochód budżetu państwa.

W uzasadnieniu do obowiązujących aktualnie przepisów dotyczących nakładania kar pieniężnych, o których mowa, na etapie ich projektowania wskazano, że kary pieniężne stanowią jeden z najbardziej skutecznych instrumentów dyscyplinowania podmiotów na rynku, przy czym uprawnienia innych organów regulacyjnych są wyraźnie szersze niż uprawnienia Prezesa UTK w tym zakresie²⁹.

Jeżeli chodzi natomiast o maksymalną wysokość wymiaru kary pieniężnej, o której mowa, tj. do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, uprawnienia Prezesa UTK również różnią się od innych organów. W przypadku Prezesa UOKiK dopuszczalny maksymalny wymiar kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wynosi 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Natomiast Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej posiada uprawnienie do nakładania kar pieniężnych w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Z kolei Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uprawniony jest do nakładania kar pieniężnych określonych kwotowo lub liczbą jednostek, wskazanymi w przepisach Prawa energetycznego³⁰.

W kontekście omawianego zagadnienia należy zwrócić uwagę, że wysokość nakładanych kar pieniężnych powinna być zgodna z aksjologią ustawy, z której taka możliwość wynika, natomiast taka sankcja nie powinna być ustalana w spo-

²⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy...

³⁰ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jedn.: Dz. U. 2012, poz. 1059 ze zm.

sób arbitralny, a jej nakładanie musi odbywać się w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności³¹.

Kary pieniężne nakładane przez Prezesa UTK w związku z naruszeniami zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym pełnią nie tylko funkcję dolegliwościową, represyjną wobec karanych podmiotów, ale również mają rolę tak prewencyjną, stanowiąc mechanizm zapobiegania występowaniu podobnych naruszeń w przyszłości, jak i sprawiedliwościową.

5. Podsumowanie

Jak wykazano, nadzór nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym, sprawowany przez Prezesa UTK, ma dwa zasadnicze wymiary: z jednej strony organ ten posiada właściwość w zakresie monitoringu przestrzegania przepisów rozporządzenia 1371/2007, natomiast z drugiej strony jest także podmiotem właściwym w sprawach dotyczących bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów.

Tego typu kompetencje przyznane Prezesowi UTK umożliwiają podejmowanie przez ten organ interwencji zarówno w sprawach indywidualnych, jak i systemowych, w ramach których podejmowane są środki zmierzające do zabezpieczenia interesów ogółu pasażerów korzystających z transportu kolejowego.

To właśnie wyspecjalizowany charakter organu, jakim jest Prezes UTK, stanowi wyznacznik podziału kompetencji pomiędzy tym podmiotem a Prezesem UOKiK, realizującym zadania w zakresie generalnej ochrony praw konsumentów.

Wątpliwości budzi jednak zróżnicowanie kompetencji wskazanych wyżej organów, przy jednoczesnej zbieżności instytucji i konstrukcji stosowanych przez te podmioty. Wprawdzie Prezes UOKiK swoją kognicją obejmuje znacznie szerszy zakres podmiotów w porównaniu z Prezesem UTK, to jednak, jak wykazano, bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów oraz bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym są bliźniaczymi konstrukcjami, znajdującymi tożsame źródło ideologiczne ochrony tych podmiotów oraz adekwatne, analogiczne reakcje wskazanych wyżej podmiotów. Również w zakresie dopuszczalnej, maksymalnej wysokości kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UTK oraz Prezesa UOKiK zachodzi znaczna rozbieżność. Pięciokrotnie wyższy dopuszczalny wymiar kary w przypadku postępowania administracyjnych prowadzonych przez Prezesa UOKiK w porównaniu z Prezesem UTK stanowi istotny aspekt w przedmiocie ewentualnych, choć potrzebnych zmian prawnych w tym zakresie. Efektem tych zmian mogłoby być wzmocnienie

³¹ C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów...*, komentarz do art. 24, uwaga nr 1.

nie pozycji Prezesa UTK w obszarze sankcjonowania podmiotów kolejowych w przypadku naruszania zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Zwiększenie maksymalnego wymiaru kary z 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy do poziomu 10% znalazłoby zapewne odzwierciedlenie nie tylko w wymiarze nakładanych kar, ale także wzmocniłoby prewencyjną rolę tych sankcji.

Podobnie pożądane rozszerzenie zakresu obowiązków, które Prezes UTK mógłby nałożyć w decyzji administracyjnej stwierdzającej stosowanie bezprawnych praktyk, o których mowa (na przykład na wzór uprawnień Prezesa UOKiK do zobowiązania podmiotu naruszającego zbiorowe interesy konsumentów do złożenia konkretnego oświadczenia na koszt tego podmiotu), mogłoby stymulującą wpłynąć na poprawę zgodności z prawem zachowań przedsiębiorstw kolejowych.

Streszczenie

Artykuł stanowi przegląd najważniejszych informacji oraz kwestii problematycznych związanych z zagadnieniem bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Wskazane zostały uprawnienia Prezesa UTK jako organu właściwego w sprawach ochrony praw pasażerów. Kompetencje te zostały porównane z właściwością Prezesa UOKiK w obszarze ochrony praw konsumentów. Omówiona została także tematyka sankcji nakładanych przez Prezesa UTK w przypadku naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów.

Słowa kluczowe: kolej, prawa pasażerów, Prezes UTK, bezprawne praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów, Prezes UOKiK, sankcje administracyjne

Unlawful practices infringing collective interests of rail passengers – selected issues

Summary

The article is an overview of important information and problematic issues related to the issue of unlawful practices infringing collective interests of rail passengers. It also presents the powers of the President of UTK as the competent authority for the protection of passengers' rights. These competences were compared with the property of the President of the OCCP in the area of consumer protection. The subject of sanctions imposed by the President of the UTK in case

of violation of the prohibition of the use of unlawful practices infringing collective interests of passengers was also presented.

Key words: rail transport, passengers rights, President of UTK, President of OCCP, administrative penalties, unlawful practices infringing collective interests of rail passengers

Bibliografia

- Banasiński C., Piontek E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Kłosowski K., *Zakres stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda*, (w:) *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2016.
- Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Zwolnienia przyznane przez państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym*, COM(2015) 117 final, Bruksela 2015.
- Ościłowska J., *Rola Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w ochronie konsumenta na rynku usług kolejowych*, (w:) *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, pod red. M. Pawelczyka, Fundacja Ius Publicum, Warszawa 2016.
- Piasecki K., *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Zakamycze 2003.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, E. Stawickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. P. Wajdy i M. Wierzbowskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

dr Sebastian Gajewski

Uniwersytet Warszawski

Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej w ruchu kolejowym oraz ich ochrona

1. Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że regulacja poświęcona ochronie praw konsumentów w transporcie drogowym, w tym – transporcie kolejowym, jest stosunkowo nową dziedziną Wspólnej Polityki Transportowej¹. Przyjmuje się, że została ona wprowadzona w tym obszarze głównie jako jeden ze sposobów na zwiększenie udziału przewozów kolejowych w rynku usług transportowych w Unii Europejskiej w stosunku do innych środków transportu². Unormowania takie stanowią wyraz uwzględnienia w sektorze transportu kolejowego celów pozaintegracyjnych, czyli związanych z realizacją innych wartości niż ustanowienie i wzmocnienie rynku wewnętrznego³. W literaturze przyjmuje się, że w sektorze transportu kolejowego można zaliczyć do takich celów m.in. zapewnienie możliwości korzystania z usług w tym obszarze przez osoby niepełnosprawne na niedyskryminacyjnych zasadach⁴. Wspomniany charakter regulacji dotyczących praw przywołanej grupy pasażerów potwierdza okoliczność, że w aktach polityki wydawanych przez organy Unii Europejskiej są one wprost wiązane z poprawą jakości i wiarygodności usług transportowych, a zatem – przede wszystkim ze zwiększeniem ich atrakcyjności dla jak najszerszej grupy konsumentów⁵.

¹ Zob. A. Jurkowska, *Wspólna polityka transportowa*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, pod red. A. Jurkowskiej, T. Skoczego, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. XXVIII–51.

² Zob. tamże: s. XXVIII–58.

³ Por. A. Jurkowska, T. Skoczny, *Cele i instrumenty polityk sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej...*, s. XXVIII–14.

⁴ Zob. A. Jurkowska, *Wspólna polityka...*, s. XXVIII–58.

⁵ Komisja Europejska, *Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu trans-*