



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2010 r.

**RPO-637657-VI-09/ST**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

**Pan Cezary Grabarczyk**

**Minister Infrastruktury**

*szanowny Panie Ministrze*

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi dotyczące jakości usług przewozowych świadczonych przez przewoźników kolejowych. Skargi te dotyczą w istocie wszystkich elementów związanych ze świadczeniem usług przez przewoźników kolejowych, tj. nagminnych opóźnień pociągów i braku stosownej rekompensaty finansowej z tego tytułu, wygody podróżowania (a raczej jej braku), niewłaściwego stanu technicznego taboru kolejowego przeznaczonego do przewozów osobowych, niehonorowania przez poszczególnych przewoźników biletów wystawionych przez innego przewoźnika, stanu technicznego i sanitarnego dworców kolejowych.

Powyższe skargi są związane bezpośrednio z problematyką ochrony praw konsumentów, w tym przypadku z problematyką ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym. W tym zakresie na organach władzy publicznej spoczywają określone obowiązki, ich źródłem jest zaś art. 76 Konstytucji RP. Stanowi on, że władze publiczne chronią konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Powołana dyrektywa konstytucyjna nakłada więc na władze publiczne obowiązek podjęcia pozytywnych działań

w celu zagwarantowania ochrony praw konsumentów. W interesującym zakresie znajduje ona potwierdzenie również w prawie europejskim. W myśl bowiem pkt 3 preambuły do rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. UE.L. 07.315.14 ze zm.) ponieważ pasażer w ruchu kolejowym jest słabszą stroną umowy przewozu, prawa pasażera powinny podlegać ochronie.

Wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi wskazują jednak w sposób jednoznaczny, że powołane powyżej obowiązki władz publicznych wobec konsumentów nie są realizowane w wystarczającym stopniu. Na płaszczyźnie legislacyjnej potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 214, poz. 1658). Wyłączyła ona bezterminowo (art. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym) z wyjątkami w niej określonymi, stosowanie przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osobowych. Z art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym wynika ponadto, że przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE nie stosuje się, z pewnymi wyjątkami, do dnia 30 czerwca 2011 r., do krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej. Przy czym zawarte w art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym wyłączenie stosowania przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE dotyczy tak kluczowych z punktu widzenia praw pasażerów w ruchu kolejowym zagadnień jak obowiązek informowania o zaprzestaniu obsługi połączeń (art. 7 rozporządzenia), zakresu informacji przekazywanych podróżnym podczas podróży, w tym informacji o opóźnieniach (art. 8 ust. 2 rozporządzenia), odpowiedzialności przewoźnika za opóźnienie lub odwołanie pociągu, w tym także wypłaty odszkodowania (art. 15, 17 i 18 rozporządzenia). Ustawodawca przewidział ponadto (art. 2 ust. 2-4 ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym) możliwość przedłużenia

zwolnienia ze stosowania przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE na dalsze okresy, daleko wykraczające poza datę 30 czerwca 2011 r.

W wymienionym powyżej zakresie ustawodawca dokonał zatem określonego wyboru, polegającego na bezterminowej bądź ograniczonej czasowo (lecz możliwej do dalszego przedłużenia) ochronie uprawnień przewoźników kolejowych kosztem redukcji praw przysługujących pasażerom. Takie działania legislacyjne, jakkolwiek zgodne z przepisami rozporządzenia nr 1371/2007/WE, budzi wątpliwości z punktu widzenia obowiązków konstytucyjnych władz publicznych określonych w art. 76 Konstytucji RP i dotyczących ochrony praw konsumentów. Co prawda, w myśl art. 76 zd. 2 Konstytucji RP zakres ochrony konsumentów określa ustawa, nie oznacza to jednak, iż ustawodawca dysponuje niczym nieskrępowaną swobodą regulacyjną dotyczącą tej materii. W szczególności ustawodawca musi uwzględniać w toku stanowienia prawa także inne przepisy Konstytucji, w tym przede wszystkim przyznające jednostce konstytucyjne prawa podmiotowe.

Właśnie przez wzgląd na potrzebę ochrony podmiotowych praw konstytucyjnych wątpliwości może budzić np. wyłączenie stosowania art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007/WE przewidującego, że przedsiębiorstwa kolejowe dostarczają pasażerowi w trakcie podróży przynajmniej informacji wymienionych w załączniku II części II (a więc informacji o usługach świadczonych w pociągu, następnej stacji, opóźnieniach, głównych możliwościach przesiadek, a także informacji dotyczących bezpieczeństwa i ochrony). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 33/03, OTK z 2004 r., Nr 4/A, poz. 31) „(...) prawo konsumenta do uzyskania pewnych informacji stanowi jedną z zasadniczych gwarancji jego bezpieczeństwa i świadomego funkcjonowania na rynku, umożliwiającego mu odegranie właściwej roli w mechanizmie kształtowania konkurencji. Zwornikiem konstytucyjnego prawa konsumenta do „bycia poinformowanym” jest art. 54 ust. 1 Konstytucji, w którym prawo to znajduje zakotwiczenie i potwierdzenie. Przepis ten „każdemu” - a więc i konsumentowi - zapewnia wolność pozyskiwania

informacji. Za nietrafne uznać należy redukowanie tego przepisu (zwłaszcza w zakresie „pozyskiwania informacji”) tylko do tradycyjnie pojętego uczestnictwa w dyskursie politycznym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jednostka występuje w społeczeństwie w wielu rolach społecznych, a jedną z nich jest rola konsumenta. Z tego więc punktu widzenia oczywiste jest, że art. 54 Konstytucji - w zakresie ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi - stanowi gwarancję realizacji art. 76 Konstytucji."

W powyższym kontekście za niezgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji RP może zostać uznane wyłączenie ustawą o zmianie ustawy o transporcie kolejowym stosowania art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Wyłączenie do prowadzi bowiem do pozbawienia konsumentów (w tym przypadku pasażerów) dostępu do pełnej informacji handlowej. W ten sposób dochodzi do pozbawienia konsumenta, na skutek występowania po jego stronie swoistego deficytu informacyjnego, swobody dokonania wyboru i podjęcia nieskrępowanej decyzji.

Zastrzeżenia natury konstytucyjnej można odnieść również do wyłączenia stosowania art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Przewiduje on, że nie tracąc prawa do przewozu, pasażer może zażądać od przedsiębiorstwa kolejowego odszkodowania za opóźnienie w przypadku opóźnienia pomiędzy podanym na bilecie miejscem wyjazdu i miejscem docelowym, za które nie otrzymał on zwrotu kosztów biletu zgodnie z art. 16. Minimalna kwota odszkodowania w takim przypadku wynosi :

- a) 25% ceny biletu w przypadku opóźnienia wynoszącego od 60 do 119 minut;
- b) 50% ceny biletu w przypadku opóźnienia wynoszącego 120 minut lub więcej.

Rowiązanie legislacyjne polegające na wyłączeniu przez ustawodawcę prawa do odszkodowania, o którym mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007/WE należy postrzegać nie tylko poprzez pryzmat swobody regulacyjnej przyznanej państwom członkowskim w zakresie określonym art. 2 tego rozporządzenia, lecz także przez pryzmat gwarancji konstytucyjnych w zakresie ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z

art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ustawodawca ma prawo ograniczyć zakres ochrony praw majątkowych przysługujących jednostce, ale tylko wówczas, gdy jest to niezbędne w celu ochrony innych konstytucyjnych wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W związku z tym pojawia się w powyższym kontekście naturalne pytanie, jakie chronione konstytucyjnie wartości przemawiały za tym, aby zrezygnować (choćby czasowo) z ochrony praw majątkowych słabszej strony umowy przewozu jaką jest pasażer.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż z dniem 31 grudnia 2009 r. na mocy omawianej ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym Prezes Urzędu Transportu Kolejowego uzyskał uprawnienia nadzorcze dotyczące przestrzegania praw pasażerów określonych przepisami rozporządzeniem nr 1371/2007/WE, których stosowanie nie zostało wyłączone w stosunku do poszczególnych rodzajów przewozu kolejowego. Z pisma Wiceprezesa Urzędu Transportu Kolejowego skierowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich (pismo z dnia 12 lutego 2010 r. o sygn. TRM3-072-3/JT/10) wynika, że „(...) trwają obecnie intensywne prace mające na celu dostosowanie struktury organizacyjnej i zasobów kadrowych Urzędu do wykonywania poszerzonych zadań. Wdrożenie zaplanowanych w tym zakresie działań uzasadnione jest od możliwości uzyskania środków budżetowych określonych w ocenie skutków regulacji (OSR) ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, które - ze względu na opóźnienie wejścia w życie ww. ustawy - nie zostały uwzględnione w ustawie budżetowej na rok bieżący.” W świetle uzyskanej odpowiedzi wskazującej na brak zabezpieczenia stosownych środków budżetowych, realizacja przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego zadania w postaci nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym, w oczywisty sposób będzie w roku 2010 utrudniona. Stan ten może pogłębić dodatkowo i tak już występująca, naturalną i dostrzeganą przez prawodawcę europejskiego, nierównowagę pozycji przewoźnika kolejowego i pasażerów.

Kolejnym istotnym elementem wiążącym się bezpośrednio z zagwarantowaniem praw pasażerom w transporcie kolejowym jest aktualnie istniejąca sytuacja faktyczna na rynku kolejowym, której składnikiem jest wielość przewoźników kolejowych realizujących umowy przewozu na tych samych trasach. Przewoźnicy ci z reguły nie honorują wystawionych przez innego przewoźnika biletów kolejowych (dotyczy to m. in. „PKP Intercity” S. A. i „Przewozy Regionalne” sp. z o. o.). W rezultacie, na co wskazują skargi kierowane do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, ewentualna zmiana przewoźnika łączy się z koniecznością zakupu nowego biletu. Dzieje się tak, chociaż już aktualnie obowiązujące przepisy prawa dopuszczają wspólną ofertę handlową kilku przewoźników skierowaną do podróżnych. Z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.) wynika bowiem, że przewóz może być wykonywany przez kilku przewoźników tej samej lub różnej gałęzi transportu na podstawie jednej umowy przewozu i jednego dokumentu przewozowego. W systemie prawa brak jest natomiast przepisów pozwalających na podejmowanie przez organ regulacyjny rozstrzygnięć w sytuacji, gdy przewoźnicy kolejowi nie osiągnęli porozumienia co do warunków wzajemnego uznawania wystawionych przez siebie dokumentów przewozowych. Tymczasem takie rozwiązania funkcjonują w innych gałęziach prawa (por. art. 21<sup>1</sup> ust. 1 i art. 108 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych - Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i pozwalają one w interesie konsumentów na rozstrzygnięcie sporów związanych z zawarciem umowy.

Oddzielny problem stanowi stan techniczny i sanitarny dworców kolejowych. Materia ta była badana przez Najwyższą Izbę Kontroli, wynikiem tego badania była zaś przygotowana przez ten organ w październiku 2008 r. „Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego i przygotowania kolejowych obiektów dworcowych do obsługi pasażerów”. NIK negatywnie oceniła „(...) zarządców infrastruktury dworcowej oraz kolejowych przewoźników pasażerskich w zakresie przygotowania kolejowych obiektów

dworcowych do obsługi pasażerów. Podejmowane przez skontrolowane spółki kolejowe działania nie zapewniły pasażerom godnych i bezpiecznych warunków pobytu na dworcach oraz ich rzetelnej obsługi. Wyniku kontroli wykazały bowiem, że :

- 1) zarządcy kolejowej infrastruktury dworcowej - PKP S. A. i PKP PLK S. A. - nie utrzymywali dworców w należyтым stanie technicznym,
- 2) PKP S. A. i PKP PLK S. A. oraz najważniejsi kolejowi przewoźnicy pasażerscy nie zorganizowali na dworcach kolejowych kompleksowej i rzetelnej obsługi pasażerów. Nie zapewnili im również godnych warunków pobytu na dworcach. Nie zagwarantowali osobom niepełnosprawnym swobodnego dostępu do obiektów dworcowych i pociągów, poprzez likwidację barier architektonicznych."

Przedstawiony w wynikach kontroli stan techniczny i sanitarny dworców kolejowych nie uległ dotąd zasadniczej poprawie, co naocznie może stwierdzić każdy podróżny korzystający z infrastruktury dworcowej. Potwierdza to także „Biała księga. Mapa problemów polskiego kolejnictwa" (publikacja powstała z inicjatywy Forum Kolejowego - Railway Business Forum, Warszawa - Kraków, grudzień 2009, str. 70-73). W publikacji tej wskazuje się dodatkowo na niewykorzystane szanse przyspieszenia inwestycji na dworcach kolejowych związane z organizacją przez Polskę EURO 2012.

Jakość obsługi podróżnych na dworcach kolejowych ulegnie dodatkowo pogorszeniu w związku z opisywanym szeroko w środkach masowego przekazu wypowiedzeniem przez PKP S. A. „Przewozom Regionalnym" sp. z o. o. najmu pomieszczeń kas biletowych.

Przedstawione powyżej uwagi wskazują, że prawa pasażerów w ruchu kolejowym w dalszym ciągu nie są zabezpieczone w sposób dostateczny, zaś dyrektywa konstytucyjna wynikająca z art. 76 Konstytucji RP dotycząca zadań władz publicznych w zakresie ochrony praw konsumentów nie jest realizowana na zadowalającym poziomie. Dlatego też stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zdecydowałem się przedstawić te uwagi Panu Ministrowi z prośbą o

zajęcie stanowiska, a także z prośbą o podjęcie działań w celu zapewnienia skuteczniejszej ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym.

*z przeziębieniem*

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk