

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 26 września 2013 r.(*)

Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 – Prawa i obowiązki pasażerów w ruchu kolejowym – Artykuł 17 – Odszkodowanie w przypadku opóźnienia – Wyłączenie w razie działania siły wyższej – Dopuszczalność – Artykuł 30 ust. 1 akapit pierwszy – Kompetencje organu krajowego odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów omawianego rozporządzenia – Możliwość nakazania przewoźnikowi kolejowemu, by wprowadził zmiany w swoich warunkach przyznawania pasażerom odszkodowania

W sprawie C-509/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 8 września 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 30 września 2011 r., w postępowaniu wszczętym przez

ÖBB-Personenverkehr AG,

przy udziale:

Schienen-Control Kommission,**Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, M. Berger, A. Borg Barthet (sprawozdawca), E. Levits i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 listopada 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu ÖBB-Personenverkehr AG przez A. Eggera, Rechtsanwalt,
- w imieniu Schienen-Control Kommission przez G. Hellwagnera, N. Schadlera i G. Redl, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i J. Kemper, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Brauna i H. Støvlbæka, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 marca 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 17 i 30 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. L 315, s. 14).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach skargi wniesionej przez ÖBB-Personenverkehr AG (zwaną dalej „ÖBB-Personenverkehr”) na decyzję Schienen-Control Kommission (komisji nadzoru sieci kolejowej, zwanej dalej „Kommission”) z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie warunków przyznawania przez ÖBB-Personenverkehr odszkodowań pasażerom w transporcie kolejowym.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Umowa między Unią Europejską a Międzyrządową Organizacją Międzynarodowych Przewozów Kolejami w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami z dnia 9 maja 1980 r., zmienionej protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r. (zwaną dalej „COTIF”), podpisana w Bernie (Szwajcaria) w dniu 23 czerwca 2011 r., weszła w życie zgodnie ze swym art. 9 w dniu 1 lipca 2011 r.
- 4 Artykuł 2 wskazanej umowy stanowi:

„Bez uszczerbku dla przedmiotu i celu konwencji, zakładającego promowanie, usprawnienie i ułatwienie ruchu kolejowego, oraz bez uszczerbku dla pełnego stosowania konwencji w stosunku do pozostałych Stron konwencji w ich wzajemnych stosunkach Strony konwencji będące państwami członkowskimi Unii stosują przepisy Unii, a zatem nie stosują zasad wynikających z tej konwencji, chyba że nie ma przepisów unijnych regulujących dany obszar”.

Prawo Unii

- 5 Zgodnie z motywami 1–3 rozporządzenia nr 1371/2007:
 - „(1) W ramach wspólnej polityki transportowej istotne jest zapewnienie ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz podniesienie jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich, aby zwiększyć udział transportu kolejowego w stosunku do innych środków transportu.

- (2) Komunikat Komisji: »Strategia polityki ochrony konsumentów na lata 2002–2006« [...] stawia za cel osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w dziedzinie przewozów zgodnie z art. 153 ust. 2 [WE].
- (3) Ponieważ pasażer w ruchu kolejowym jest słabszą stroną umowy przewozu, prawa pasażera powinny podlegać ochronie”.

6 Motywy 6, 13 i 14 omawianego rozporządzenia brzmią następująco:

„(6) Wzmocnienie praw pasażerów w ruchu kolejowym powinno opierać się na istniejącym systemie prawa międzynarodowego w tej dziedzinie zawartym w załączniku A – Przepisy ujednolicone o umowie międzynarodowego przewozu osób i bagażu kolejami (CIV) do [COTIF] [(zwanym dalej »przepisami ujednoliconymi CIV«)]. Pożądane jest jednak rozszerzenie zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia, tak aby zapewnić ochronę nie tylko pasażerom w międzynarodowym ruchu kolejowym, ale także pasażerom w krajowym ruchu kolejowym.

[...]

(13) Wzmocnione prawa do odszkodowania i pomocy w przypadku opóźnienia, utraty połączenia lub odwołania połączenia międzynarodowego powinny wpłynąć stymulująco na rynek międzynarodowych pasażerskich przewozów kolejowych, z korzyścią dla pasażerów.

(14) Pożądane jest, aby niniejsze rozporządzenie stworzyło system odszkodowań dla pasażerów w przypadku opóźnień, powiązany z odpowiedzialnością przedsiębiorstwa kolejowego, na takiej samej zasadzie jak system międzynarodowy przewidziany w konwencji COTIF, a zwłaszcza w załączniku CIV do niej, odnoszącym się do praw pasażerów”.

7 Motywy 22 i 23 rozporządzenia nr 1371/2007 mają następujące brzmienie:

„(22) Państwa członkowskie powinny ustanowić sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszenia niniejszego rozporządzenia i zapewnić, aby były one stosowane. Sankcje, które mogą obejmować wypłatę odszkodowania danej osobie, powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.

(23) Ponieważ cele niniejszego rozporządzenia, to jest rozwój kolei we Wspólnocie oraz wprowadzenie praw pasażerów, nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na szczeblu wspólnotowym, Wspólnota może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [WE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów”.

8 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) »przedsiębiorstwo kolejowe« oznacza przedsiębiorstwo kolejowe określone w art. 2 dyrektywy 2001/14/WE [...] oraz każde inne przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, którego działalność polega na transporcie kolejną towarów lub pasażerów,

z zastrzeżeniem, że przedsiębiorstwo to musi zapewniać pojazdy trakcyjne; definicja ta obejmuje również przedsiębiorstwa zajmujące się tylko zapewnianiem pojazdów trakcyjnych;

[...]

- 8) »umowa przewozu« oznacza odpłatną lub nieodpłatną umowę o przewóz pomiędzy przedsiębiorstwem kolejowym lub sprzedawcą biletów a pasażerem na wykonanie jednej lub więcej usług transportowych;

[...]

- 16) »ogólne warunki przewozu« oznaczają warunki przewoźnika w postaci ogólnych warunków umów lub taryf prawnie obowiązujących w każdym państwie członkowskim, które z chwilą zawarcia umowy o przewóz stają się jej integralną częścią;

[...]”.

- 9 Artykuł 6 omawianego rozporządzenia stanowi:

„1. Zobowiązania wobec pasażerów wynikające z niniejszego rozporządzenia nie podlegają ograniczeniu lub wyłączeniu, zwłaszcza na mocy klauzuli derogacyjnej lub ograniczającej zawartej w umowie transportowej [przewozu].

2. Przedsiębiorstwa kolejowe mogą oferować pasażerom warunki umowne, które są korzystniejsze od określonych w niniejszym rozporządzeniu”.

- 10 Artykuł 11 tego rozporządzenia stanowi:

„Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału i bez uszczerbku dla mających zastosowanie przepisów krajowych przyznających pasażerom prawo do odszkodowania odpowiedzialność przedsiębiorstwa kolejowego wobec pasażerów oraz za ich bagaż regulowana jest przepisami rozdziałów I, III i IV tytułu IV oraz tytułu VI i tytułu VII załącznika I”.

- 11 Artykuł 15 tego rozporządzenia stanowi:

„Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału odpowiedzialność przedsiębiorstwa kolejowego za opóźnienia, utratę połączeń oraz odwołania pociągów regulowana jest postanowieniami tytułu IV rozdział II załącznika I”.

- 12 Artykuł 17 rozporządzenia nr 1371/2007 brzmi następująco:

„1. 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 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.

Pasażerowie, którzy posiadają abonament lub kolejowy bilet okresowy i którzy napotykać na powtarzające się opóźnienia lub odwołania połączeń w okresie jego ważności, mogą dochodzić

odpowiedniego odszkodowania zgodnie z warunkami przyznawania odszkodowań określonymi przez przedsiębiorstwa kolejowe. Warunki te określają kryteria dotyczące opóźnienia i sposób obliczania odszkodowania.

Odszkodowanie za opóźnienie oblicza się w stosunku do ceny, jaką pasażer faktycznie zapłacił za opóźnioną usługę.

Gdy umowa przewozu dotyczy podróży w obie strony, odszkodowanie za opóźnienie w podróży docelowej lub powrotnej obliczane jest na podstawie połowy ceny zapłaconej za bilet. W analogiczny sposób cena biletu na opóźnione połączenie odbywane na podstawie każdej innej formy umowy przewozu, która pozwala na podróż na kilku kolejnych odcinkach trasy, obliczana jest proporcjonalnie do pełnej ceny biletu.

Przy obliczaniu czasu opóźnienia nie uwzględnia się opóźnień, co do których przedsiębiorstwo kolejowe może udowodnić, że zdarzyły się poza terytorium, na którym stosuje się Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

2. Wypłata odszkodowania następuje w ciągu miesiąca od złożenia wniosku o odszkodowanie. Odszkodowanie może zostać wypłacone w postaci kuponów lub innych usług, jeżeli ich warunki są elastyczne (szczególnie w odniesieniu do okresu ważności oraz miejsca docelowego). Odszkodowanie jest wypłacane w formie pieniężnej na wniosek pasażera.

3. Kwota zwrotu ceny biletu nie jest pomniejszana o finansowe koszty transakcji, takie jak opłaty, koszty telekomunikacyjne lub znaczki. Przedsiębiorstwa kolejowe mogą wprowadzić próg minimalny, poniżej którego odszkodowanie nie będzie wypłacane. Wysokość progu nie przekracza 4 EUR.

4. Pasażerowi nie przysługuje prawo do odszkodowania, jeżeli został poinformowany o opóźnieniu przed zakupem biletu lub jeżeli opóźnienie w wyniku kontynuacji podróży innym połączeniem lub poprzez zmianę trasy jest krótsze niż 60 minut”.

13 Artykuł 18 ust. 1–3 omawianego rozporządzenia stanowi:

„1. W przypadku opóźnienia przyjazdu lub odjazdu pasażerowie są informowani o sytuacji i o spodziewanym czasie odjazdu oraz przyjazdu przez przedsiębiorstwo kolejowe lub przez zarządcę stacji niezwłocznie po pojawieniu się takiej informacji.

2. W przypadku opóźnienia, o którym mowa w ust. 1, o ponad 60 minut pasażerom oferuje się także nieodpłatnie:

- a) posiłki i napoje odpowiednio do czasu oczekiwania, jeżeli są one dostępne w pociągu lub na stacji lub mogą zostać w rozsądnym zakresie dostarczone;
- b) o ile jest to fizycznie możliwe, zakwaterowanie w hotelu lub innym miejscu oraz transport pomiędzy stacją kolejową a miejscem zakwaterowania w przypadkach konieczności pobytu przez jedną lub kilka nocy albo jeżeli niezbędny jest pobyt dodatkowy;
- c) o ile jest to fizycznie możliwe, transport z pociągu do stacji kolejowej, do miejsca odjazdu zastępczego środka transportu lub do miejsca przeznaczenia, jeżeli pociąg został unieruchomiony na trasie.

3. Jeżeli kolejowe połączenie międzynarodowe nie może być dalej wykonywane, przedsiębiorstwo kolejowe organizuje jak najszybciej zastępczy transport pasażerów.

[...]

14 Artykuł 30 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie wyznacza organ lub organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów niniejszego rozporządzenia. Każdy z tych organów podejmuje kroki niezbędne do zapewnienia przestrzegania praw pasażerów.

Każdy z tych organów jest niezależny organizacyjnie w zakresie decyzji dotyczących finansowania i w zakresie struktury prawnej i procesu decyzyjnego od zarządzającego infrastrukturą, organu pobierającego opłaty, organu przydzielającego zdolność przepustową lub przedsiębiorstwa kolejowego.

Państwa członkowskie informują Komisję o organie lub organach wyznaczonych zgodnie z niniejszym ustępem oraz o ich zakresach odpowiedzialności.

2. Każdy pasażer może składać skargi w sprawie naruszenia niniejszego rozporządzenia do odpowiedniego organu wyznaczonego zgodnie z ust. 1 lub do innego właściwego organu wyznaczonego przez państwo członkowskie”.

15 Artykuł 32 tego rozporządzenia stanowi:

„Państwa członkowskie przyjmują przepisy dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadkach naruszenia przepisów niniejszego rozporządzenia oraz podejmują wszelkie niezbędne działania, aby zapewnić ich stosowanie. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Państwa członkowskie zawiadamiają Komisję o tych przepisach i działaniach do dnia 3 czerwca 2010 r. i niezwłocznie zgłaszają wszelkie późniejsze ich zmiany”.

16 Załącznik I do rozporządzenia nr 1371/2007 zawiera wyciąg z przepisów ujednoczonych CIV.

17 Rozdział II tytułu IV omawianych przepisów, zatytułowany „Odpowiedzialność w razie niedotrzymania rozkładu jazdy”, zawiera jeden tylko artykuł, art. 32, który brzmi następująco:

„1. Przewoźnik odpowiada za szkody, jakie poniósł podróżny, jeżeli wskutek odwołania pociągu, jego opóźnienia lub utraty przez podróżnego połączenia podróż nie może być kontynuowana tego samego dnia lub wskutek zaistniałych okoliczności od podróżnego nie można zgodnie ze zdrowym rozsądkiem wymagać kontynuowania podróży tego samego dnia. Szkody obejmują [odszkodowanie obejmuje] racjonalnie uzasadnione koszty noclegu, a także racjonalnie uzasadnione koszty spowodowane powiadomieniem osób oczekujących na podróżnego w miejscu przeznaczenia.

2. Przewoźnik jest zwolniony od odpowiedzialności, jeżeli odwołanie pociągu, jego opóźnienie lub utrata połączenia są spowodowane jedną z następujących przyczyn:

a) okoliczności zewnętrzne w stosunku do ruchu kolei, których przewoźnik mimo zastosowania niezbędnej w powstałej sytuacji staranności nie mógł uniknąć ani których skutkom nie mógł zapobiec;

- b) wina podróżnego, lub
- c) zachowanie [...] osoby trzeciej, [...] jeśli przewoźnik mimo zastosowania nakazanej sytuacją staranności nie mógł uniknąć takiego zachowania [...] i [jego] skutkom nie mógł zapobiec; za stronę trzecią nie uważa się innego przedsiębiorstwa eksploatującego tę samą linię kolejową; prawo regresu pozostaje nienaruszone.

3. Prawo krajowe określa, czy i w jakiej mierze przewoźnik jest zobowiązany do wypłacenia odszkodowań za szkody inne niż przewidziane w ust. 1. Niniejsze postanowienie nie narusza postanowień artykułu 44”.

Prawo austriackie

- 18 Paragraf 22a ust. 1 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen, BGBl. 60/1957 (ustawy federalnej o kolei, taborze kolejowym i ruchu kolejowym) ze zm. (BGBl. I, 25/2010, zwanej dalej „ustawą o kolei”) stanowi:

„Taryfy za świadczenie usług transportu kolejowego na głównych liniach kolejowych i należących do sieci drugorzędnych liniach kolejowych muszą zawierać również warunki przyznawania odszkodowań w celu stosowania przepisów dotyczących odszkodowania zgodnie z § 2 ustawy federalnej w sprawie [rozporządzenia nr 1371/2007] oraz zgodnie z art. 17 [rozporządzenia nr 1371/2007]”.

- 19 Paragraf 78b ust. 2 ustawy o kolei stanowi:

„[Kommission] uznaje z urzędu:

[...]

2. warunki przyznawania odszkodowań, o których mowa w [rozporządzeniu nr 1371/2007], w całości lub w części za bezskuteczne, jeżeli przedsiębiorstwo kolejowe ustala je niezgodnie z kryteriami określonymi w art. 17 [rozporządzenia WE nr 1371/2007]”.

- 20 Paragraf 167 pkt 1 ustawy o kolei stanowi, że ten kto nie podaje do publicznej wiadomości warunków przyznawania odszkodowań zgodnie z § 22a ust. 1, popełnia wykroczenie administracyjne i podlega karze grzywny w wysokości do 2180 EUR nakładanej przez Bezirksverwaltungsbehörde (organ administracji terytorialnej).

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 21 ÖBB-Personenverkehr jest przedsiębiorstwem kolejowym w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1371/2007.

- 22 **Uznawszy, że warunki przyznawania odszkodowania stosowane przez omawiane przedsiębiorstwo w jego umowach przewozu z pasażerami są niezgodne z art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007, decyzją z dnia 6 grudnia 2010 r. Kommission zobowiązała ÖBB-Personenverkehr do dokonania zmian w tych warunkach.**

- 23 W szczególności Kommission nakazała wykreślenie klauzuli, zgodnie z którą prawo do odszkodowania lub zwrotu kosztów z tytułu opóźnienia nie przysługuje w następujących przypadkach:

- winy podróznego;
 - zachowania osoby trzeciej, którego przewoźnik, mimo dochowania nakazanej sytuacją staranności, nie mógł uniknąć i którego skutkom nie mógł zapobiec;
 - zaistnienia okoliczności zewnętrznych w stosunku do ruchu kolei, których przewoźnik, mimo dochowania niezbędnej w powstałej sytuacji staranności, nie mógł uniknąć ani których skutkom nie mógł zapobiec;
 - ograniczeń ruchu kolejowego wskutek strajku, jeżeli podróżny został o tym odpowiednio poinformowany; oraz
 - jeżeli przyczyną opóźnień są usługi transportowe, które nie stanowią części umowy przewozu.
- 24 Na tę decyzję ÖBB-Personenverkehr wniosła skargę do Verwaltungsgerichtshof.
- 25 Wskazane przedsiębiorstwo podnosi, po pierwsze, że Kommission nie jest uprawniona do nakazania jej dokonania zmian ogólnych warunków sprzedaży, a po drugie, że z rozporządzenia 1371/2007 wynika, iż przedsiębiorstwa kolejowe są zwolnione z obowiązku wypłaty pasażerom odszkodowania, jeżeli opóźnienie spowodowane jest siłą wyższą. W tym względzie ÖBB-Personenverkehr podnosi w szczególności, że art. 15 omawianego rozporządzenia odsyła do art. 32 przepisów ujednoczonych CIV, przez co wymienione w tym ostatnim przepisie podstawy wyłączenia odpowiedzialności znajdują również zastosowanie w ramach art. 17 wspomnianego rozporządzenia.
- 26 Kommission utrzymuje natomiast, że skierowany do przedsiębiorstwa kolejowego nakaz stosowania określonych warunków przyznawania odszkodowania lub niestosowania warunków przewozu ograniczających prawa pasażerów określone w rozporządzeniu nr 1371/2007 może zostać wydany bezpośrednio na podstawie art. 30 ust. 1 tego rozporządzenia. Twierdzi ona ponadto, że art. 17 omawianego rozporządzenia ma charakter wyczerpujący. W związku z tym przedsiębiorstwo kolejowe, które zgodnie z przepisami art. 6 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia nie może ograniczyć swoich zobowiązań ani się od nich uwolnić względem pasażerów, nie może również tak postąpić w ramach przytoczonego art. 17, w tym w razie działania siły wyższej.
- 27 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 30 ust. 1 akapit pierwszy [rozporządzenia nr 1371/2007] należy interpretować w ten sposób, że organ krajowy odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów tego rozporządzenia jest uprawniony do wskazania przedsiębiorstwu kolejowemu, którego warunki przyznawania odszkodowań za koszt biletu nie spełniają kryteriów określonych w art. 17 tego rozporządzenia, w sposób wiążący konkretniej treści warunków przyznawania odszkodowań, które przedsiębiorstwo to ma stosować, nawet wtedy, gdy prawo krajowe przyznaje mu jedynie możliwość uznania tego rodzaju warunków przyznawania odszkodowań za bezskuteczne?
- 2) Czy art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe może wyłączyć zobowiązanie do zapłaty odszkodowania w przypadkach siły wyższej bądź to w drodze zastosowania per analogiam podstaw

wylączenia odpowiedzialności określonych w [rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającym wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. L 46, s. 1), rozporządzeniu (UE) nr 1177/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 334, s. 1) lub rozporządzeniu (UE) nr 181/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącym praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 55, s. 1)], bądź też poprzez zastosowanie podstaw zwolnienia z odpowiedzialności zawartych w art. 32 ust. 2 [przepisów ujednoczonych CIV]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

- 28 Poprzez pytanie drugie, na które należy odpowiedzieć w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe ma prawo zamieścić w swoich ogólnych warunkach przewozu klauzulę, na mocy której jest zwolnione z obowiązku przyznania odszkodowania za opóźnienie, jeżeli opóźnienie to spowodowane jest działaniem siły wyższej lub jedną z przyczyn wymienionych w art. 32 ust. 2 przepisów ujednoczonych CIV.
- 29 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007 określa minimalne kwoty odszkodowania, obliczane w stosunku do ceny biletu na przejazd, których pasażerowie mogą żądać od przedsiębiorstw kolejowych w razie opóźnienia.
- 30 Zgodnie z przepisami art. 17 ust. 4 omawianego rozporządzenia pasażerowi nie przysługuje jednak prawo do odszkodowania, jeżeli został poinformowany o opóźnieniu przed zakupem biletu lub jeżeli opóźnienie jest krótsze niż 60 minut. Ponadto art. 17 ust. 1 ostatni akapit wspomnianego rozporządzenia wskazuje, że przy obliczaniu czasu opóźnienia nie uwzględnia się opóźnień, co do których przedsiębiorstwo kolejowe może udowodnić, że zdarzyły się poza terytorium, na którym stosuje się traktat WE.
- 31 Żaden przepis rozporządzenia nr 1371/2007 nie stanowi natomiast, że przedsiębiorstwa kolejowe są zwolnione z obowiązku przyznania odszkodowania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 omawianego rozporządzenia, jeżeli opóźnienie spowodowane jest działaniem siły wyższej.
- 32 Artykuł 15 rozporządzenia nr 1371/2007 przewiduje jednak, że odpowiedzialność przedsiębiorstw kolejowych za opóźnienia, utratę połączeń oraz odwołania pociągów, z zastrzeżeniem art. 16–18 tego rozporządzenia, uregulowana jest w art. 32 przepisów ujednoczonych CIV.
- 33 Jak wynika z motywu 14 rozporządzenia nr 1371/2007, prawodawca Unii uznał bowiem za pożądane, by system odszkodowań dla pasażerów w przypadku opóźnień oparty był na takiej samej zasadzie jak system międzynarodowy przewidziany w COTIF, w której skład wchodzi przepisy ujednoczone CIV.

- 34 Na mocy art. 32 ust. 1 wskazanych przepisów ujednoczonych przewoźnik kolejowy odpowiada względem podróżnego za szkody, jakie poniósł podróżny, jeżeli wskutek odwołania pociągu, jego opóźnienia lub utraty przez podróżnego połączenia podróż nie może być kontynuowana tego samego dnia. Odszkodowanie, do którego uzyskania uprawniony jest w takich okolicznościach pasażer w ruchu kolejowym, obejmuje racjonalnie uzasadnione koszty noclegu, a także racjonalnie uzasadnione koszty spowodowane powiadomieniem osób oczekujących na podróżnego w miejscu przeznaczenia.
- 35 Podstawy wyłączenia odpowiedzialności przewoźnika, o której mowa w przytoczonym przepisie, określone są w art. 32 ust. 2 przepisów ujednoczonych CIV.
- 36 W tych okolicznościach, po pierwsze, sąd odsyłający stawia pytanie, czy w sytuacjach objętych zakresem wskazanego art. 32 ust. 2 przewoźnik kolejowy ma prawo uwolnić się od obowiązku przyznania pasażerowi odszkodowania zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007.
- 37 W tym względzie należy zaznaczyć, że art. 32 przepisów ujednoczonych CIV dotyczy prawa pasażerów w ruchu kolejowym do uzyskania naprawienia szkody wynikłej z opóźnienia lub odwołania pociągu.
- 38 Natomiast odszkodowanie, o którym mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007, jako że oblicza się je na podstawie ceny biletu, ma kompensować cenę zapłaconą przez pasażera w zamian za usługę, która nie została ostatecznie wykonana zgodnie z umową przewozu. Chodzi tu ponadto o rodzaj rekompensaty finansowej mającej ryczałtowy i standardowy charakter, w odróżnieniu od systemu odpowiedzialności określonego w art. 32 ust. 1 rzeczonych przepisów ujednoczonych, który wymaga zindywidualizowanej oceny poniesionej szkody.
- 39 W związku z tym, ponieważ cel i zasady wdrożenia powyższych przepisów są odmienne, system przyznawania odszkodowania ustanowiony przez prawodawcę Unii na mocy art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 nie może być utożsamiany z systemem odpowiedzialności przewoźnika kolejowego na podstawie art. 32 ust. 1 przepisów ujednoczonych CIV.
- 40 Z tego wynika, w świetle art. 15 rozporządzenia nr 1371/2007, że przyznanie odszkodowania pasażerom w transporcie kolejowym na podstawie art. 17 omawianego rozporządzenia nie stoi na przeszkodzie temu, by wystąpili oni ponadto z roszczeniami odszkodowawczymi na podstawie rzeczonych art. 32 ust. 1 wskazanych przepisów ujednoczonych lub na podstawie art. 32 ust. 3 tychże, w oparciu o właściwe prawo krajowe.
- 41 Taka wykładnia jest poza tym zgodna ze sprawozdaniem wyjaśniającym do przepisów ujednoczonych o umowie międzynarodowego przewozu osób i bagażu kolejami (CIV), zawartym w dokumencie pt. „Sprawozdanie Urzędu Centralnego w sprawie rewizji Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r. oraz sprawozdania wyjaśniające dotyczące tekstów przyjętych przez Piąte Zgromadzenie Ogólne w dniu 1 stycznia 2011 r.” z dnia 1 stycznia 2011 r., zgodnie z którym „opóźnienia w ruchu pasażerskim stanowią typowy przypadek nienależytego wykonania umowy przewozu [które] w licznych systemach prawnych [...] uzasadniają zmniejszenie wynagrodzenia, co w [niniejszym przypadku] oznaczałoby zmniejszenie opłaty za przewóz”.
- 42 Z powyższych względów wynika, że nie można uznać, iż podstawy wyłączenia odpowiedzialności przewoźnika określone w art. 32 ust. 2 przepisów ujednoczonych CIV mają

zastosowanie w ramach art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007.

- 43 Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w pracach przygotowawczych do rozporządzenia nr 1371/2007, z których wynika, że o ile prawodawca Unii postanowił dopasować przepisy dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych za opóźnienia, utratę połączeń oraz odwołania pociągów do odpowiednich rozdziałów przepisów ujednoczonych CIV, o tyle uznał on ponadto za niezbędne wprowadzenie do omawianego rozporządzenia szczególnych przepisów regulujących zwrot kosztów biletu oraz zmianę trasy, odszkodowanie i obowiązek zapewnienia pasażerom pomocy w razie opóźnienia.
- 44 Tymczasem, czego dowodzi odrzucenie przez Radę Unii Europejskiej przyjętej przez Parlament Europejski w drugim czytaniu poprawki mającej na celu wprowadzenie zapisu, że art. 32 ust. 2 rzeczonych przepisów ujednoczonych znajduje również zastosowanie do przepisów art. 16 i 17 rozporządzenia nr 1371/2007, prawodawca Unii rozmyślnie odmówił ustanowienia przepisu, zgodnie z którym przedsiębiorstwa kolejowe są zwolnione z obowiązku przyznania odszkodowania za opóźnienie w okolicznościach, o których mowa w art. 32 ust. 2.
- 45 Czyniąc to, prawodawca Unii uznał, że obowiązek przyznania odszkodowania odnoszący się do ceny zapłaconej w zamian za świadczenie usługi przewozu, która nie została wykonana zgodnie z umową o przewóz, ciąży na przewoźniku kolejowym, również jeżeli powodem opóźnienia jest jedna z przyczyn wymienionych w art. 32 ust. 2 przepisów ujednoczonych CIV.
- 46 Po drugie, sąd odsyłający stawia pytanie, czy podstawy wyłączenia odpowiedzialności przewoźnika określone w rozporządzeniach nr 261/2004, 1177/2010 i 181/2011, dotyczących odpowiednio przewozu pasażerów samolotem, statkiem oraz autobusem i autokarem, mogą mieć zastosowanie per analogiam do transportu kolejowego.
- 47 W tym względzie przypomnieć należy, że sytuacja przedsiębiorców działających w różnych sektorach środków transportu nie jest porównywalna, ponieważ zważywszy na ich sposób funkcjonowania, warunki ich dostępności oraz rozłożenie ich sieci, te poszczególne środki transportu nie są zamienne pod względem warunków korzystania z nich. W tych okolicznościach prawodawca Unii mógł ustanowić reguły przewidujące odmienny poziom ochrony konsumentów w zależności od danego sektora transportu (wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-12/11 McDonagh, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 56, 57).
- 48 Zatem podstawy wyłączenia odpowiedzialności przewidziane w przepisach Unii mających zastosowanie do innych rodzajów transportu nie mogą być stosowane per analogiam do transportu kolejowego.
- 49 Podobnie nie można przyjąć argumentacji, zgodnie z którą ogólna zasada prawa Unii dotycząca siły wyższej powinna znajdować zastosowanie w okolicznościach takich jak okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, co skutkowałoby tym, że przewoźnik kolejowy miałby prawo odmówić zainteresowanym pasażerom wypłaty odszkodowania w razie opóźnienia spowodowanego działaniem siły wyższej.
- 50 O sile wyższej ani o żadnej innej równoważnej okoliczności nie ma bowiem mowy w art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007, ani też w żadnym innym przepisie tego rozporządzenia, który byłby istotny do celów interpretacji wskazanego artykułu.
- 51 W tych okolicznościach inna wykładnia art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 skutkowałaby

podważeniem zasadniczego celu w postaci ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym, do którego osiągnięcia zmierza omawiane rozporządzenie i o którym przypomina się w jego motywach 1–3.

- 52 Z całości powyższych rozważań wynika, że odpowiedź na pytanie drugie powinna brzmieć tak, iż art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe nie ma prawa zawrzeć w swoich ogólnych warunkach przewozu klauzuli, na mocy której jest ono zwolnione z ciężącego na nim obowiązku przyznania odszkodowania za opóźnienie, jeżeli opóźnienie spowodowane jest działaniem siły wyższej lub jedną z przyczyn wymienionych w art. 32 ust. 2 przepisów ujednoczonych CIV.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 53 W pierwszym pytaniu sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy art. 30 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1371/2007 należy interpretować w ten sposób, że organ krajowy odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów omawianego rozporządzenia może, jeżeli przepisy krajowe tego nie przewidują, narzucić przedsiębiorstwu kolejowemu, którego warunki przyznawania odszkodowania dotyczące zwrotu ceny biletu nie odpowiadają kryteriom ustalonym w art. 17 omawianego rozporządzenia, konkretną treść takich warunków.
- 54 Sąd odsyłający uważa bowiem, że art. 78b ust. 2 ustawy o kolei, zgodnie z którym Kommission ma obowiązek uznania z urzędu za nieważne warunków przyznawania odszkodowań niezgodnych z art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007, nie zezwala na zapewnienie poszanowania prawa pasażerów w ruchu kolejowym we wszystkich sytuacjach.
- 55 W szczególności, zdaniem sądu odsyłającego, stwierdzenie nieważności danych klauzul, o ile nie nastąpią potem zmiany niezbędne do ich dostosowania do art. 17 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1371/2007, nie pozwala zagwarantować, że pasażerowie w ruchu kolejowym będą mogli skorzystać z określonych w tym przepisie warunków przyznawania odszkodowania.
- 56 W tych okolicznościach pierwsze z zadanych przez sąd odsyłający pytań należy rozumieć w ten sposób, że zmierza on w istocie do ustalenia, czy zważywszy na ograniczone uprawnienia przysługujące Kommission na mocy prawa austriackiego ma ona prawo działać bezpośrednio na podstawie art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007 przy podejmowaniu środków mających zagwarantować poszanowanie praw pasażerów w ruchu kolejowym.
- 57 W tym względzie należy zaznaczyć, że rozporządzenia mają z reguły, ze względu na swój charakter i swoją funkcję w systemie źródeł prawa Unii, bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania przez władze krajowe środków wykonawczych (wyrok z dnia 28 października 2010 r. w sprawie C-367/09 SGS Belgium i in., Zb.Orz. s. I-10761, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Wprowadzenie w życie niektórych przepisów rozporządzenia może jednak wymagać przyjęcia przez państwa członkowskie środków wykonawczych (zob. ww. wyrok w sprawie SGS Belgium, pkt 33).
- 59 W niniejszym przypadku art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi, że krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów rozporządzenia powinien podejmować kroki niezbędne do zapewnienia przestrzegania praw pasażerów.

- 60 Należy jednak stwierdzić, że prawodawca Unii nie określił, jakie konkretne kroki powinien móc podejmować taki organ.
- 61 Należy ponadto zaznaczyć, że zgodnie z art. 30 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 1371/2007 państwa członkowskie mają obowiązek informowania Komisji o zakresie odpowiedzialności omawianego organu.
- 62 Z powyższego wynika, że art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007 wymaga do celów wprowadzenia go w życie przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów wykonawczych, mających na celu określenie uprawnień przysługujących krajowemu organowi nadzoru.
- 63 Zatem wbrew temu, co utrzymuje Komisja, art. 30 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1371/2007 nie można interpretować w ten sposób, że stanowi on podstawę prawną upoważniającą krajowe organy do narzucania przedsiębiorstwom kolejowym konkretnej treści ich klauzul umownych dotyczących warunków przyznawania odszkodowania.
- 64 Nie zmienia to faktu, że zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE wszystkie organy państw członkowskich, w tym, w ramach ich właściwości, organy sądownicze, powinny podejmować odpowiednie środki w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z rozporządzenia nr 1371/2007. Aby zagwarantować mu pełną skuteczność i zapewnić ochronę praw, które przyznaje ono jednostkom, wspomniane organy mają obowiązek interpretować i stosować prawo krajowe tak dalece, jak to możliwe, w świetle brzmienia i celu rozporządzenia, aby osiągnąć zmierzony w nim rezultat.
- 65 W niniejszym przypadku, zważywszy na cele zapisane w motywach 1–3 rozporządzenia nr 1371/2007, właściwe przepisy prawa austriackiego, w tym te regulujące sankcje stosowane w razie naruszenia omawianego rozporządzenia, należy interpretować i stosować w sposób zgodny z wymogiem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony pasażerów w transporcie kolejowym, tak by zagwarantować przyznane im prawa.
- 66 Z powyższych względów odpowiedź na pytanie pierwsze powinna brzmieć tak, że art. 30 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1371/2007 należy interpretować w ten sposób, iż organ krajowy odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów omawianego rozporządzenia nie może, jeżeli przepisy krajowe tego nie przewidują, narzucić przedsiębiorstwu kolejowemu, którego warunki przyznawania odszkodowania dotyczące zwrotu ceny biletu nie odpowiadają kryteriom ustalonym w art. 17 omawianego rozporządzenia, konkretnej treści takich warunków.

W przedmiocie kosztów

- 67 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 30 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym należy interpretować w ten sposób, że**

organ krajowy odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów omawianego rozporządzenia nie może, jeżeli przepisy krajowe tego nie przewidują, narzucić przedsiębiorstwu kolejowemu, którego warunki przyznawania odszkodowania dotyczące zwrotu ceny biletu nie odpowiadają kryteriom ustalonym w art. 17 omawianego rozporządzenia, konkretnej treści takich warunków.

- 2) Artykuł 17 rozporządzenia nr 1371/2007 należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe nie ma prawa zawrzeć w swoich ogólnych warunkach przewozu klauzuli, na mocy której jest ono zwolnione z ciężącego na nim obowiązku przyznania odszkodowania za opóźnienie, jeżeli opóźnienie spowodowane jest działaniem siły wyższej lub jedną z przyczyn wymienionych w art. 32 ust. 2 przepisów ujednoczonych o umowie międzynarodowego przewozu osób i bagażu kolejami Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami z dnia 9 maja 1980 r., zmienionej protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r.

Podpisy

* Język postępowania: niemiecki.