

**Sygn. Akt XVII Amk 7/18**

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 28 czerwca 2018 roku**

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: **SSR (del.) Jolanta Stasińska**

Protokolant: **Joanna Nande**

po rozpoznaniu w dniu 28 czerwca 2018 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) **Spółki Akcyjnej z siedzibą w W.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego**

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 23 grudnia 2014 roku, znak (...)

1. oddała odwołanie,
2. zasądza od (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania,
3. nakazuje pobrać od (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą w W. na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Warszawie kwotę 100,00 zł (sto złotych) tytułem opłaty od apelacji, od której pozwany był zwolniony.

SSR (del.) Jolanta Stasińska

**Sygn. akt XVII AmK 7/18**

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego decyzją z dnia 23 grudnia 2014 r., znak (...), na podstawie art. 104 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267) oraz art. 66 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 4 i art. 14a ust. 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1594 ze zm.), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na (...) S.A. z siedzibą w W. kary pieniężnej za naruszenie polegające na nieprzestrzeganiu praw pasażerów ustalonych w Rozporządzeniu (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.Urz. UE L nr 315 z dnia 3 grudnia 2007 r. ze zm.), zwanego dalej „Rozporządzeniem 1371/2007”, stwierdzone decyzją Prezesa UTK z dnia 17 marca 2014 r. (znak: (...)), doręczonej spółce dnia 18 marca 2014 r., nałożył na (...) karę pieniężną w wysokości 155 100,44 zł (słownie: sto pięćdziesiąt pięć tysięcy sto złotych czterdzieści cztery grosze) płatną do budżetu państwa za naruszenie obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007 polegające na niedostarczaniu pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz.

Od wyżej wymienionej decyzji powód (...) Spółka Akcyjna z siedzibą w W. złożył odwołanie. Zaskarżył decyzję w całości.

Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1. naruszenie art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U.UE.L.2007.315.14 z późn. zm., dalej: Rozporządzenie 1371/2007) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie,

ewentualnie:

naruszenie art. 11 ustawy Prawo przewozowe poprzez jego niezastosowanie,

2. naruszenie art. 66 ust. 2b w zw. z art. 66 ust. 1. pkt 4) u. o t. k. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie

Wskazując na powyższe wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości; ewentualnie

zmianę zaskarżonej decyzji poprzez znaczące obniżenie wysokości wymierzonej (...) kary pieniężnej,

2. zasądzenie od Prezesa Urzędu na rzecz (...) kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego;

2. przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność Powoda.

Zdaniem powoda Prezes Urzędu, wbrew brzmieniu art. 8 ust. 1 Rozporządzenia 1371/2007 i wbrew treści Części I Załącznika II do tegoż Rozporządzenia przyjął, iż informacje dotyczące najniższej ceny biletu muszą być przedstawione pasażerom również we wszystkich systemach sprzedażowych, nawet bez zgłoszenia takiego żądania. Nie sposób przy tym pominąć faktu, że Prezes Urzędu bezpodstawnie utożsamił pojęcie „warunki najniższych opłat za przewóz” z ceną biletu. Cena może stanowić najniższą opłatę za przewóz, ale z całą pewnością nie jest warunkami jej zastosowania. Co więcej, sprowadzanie pojęcia „warunki najniższych opłat za przewóz” do ceny biletu może wprowadzić pasażera w błąd co do warunków skorzystania z takiej ceny. W opinii Przewoźnika Prezes Urzędu błędnie utożsamiał systemy sprzedażowe (kanały dystrybucji) z systemami informacyjnymi, oczekując wypełniania obowiązków informacyjnych w systemach sprzedażowych.

Zdaniem (...) nie ma przepisu prawa, który zobowiązywałby przewoźnika kolejowego do przedstawienia pełnej oferty w każdym stosowanym kanale dystrybucji.

Prezes Urzędu pominął art. 11 ustawy Prawo przewozowe, który dotyczy sposobu publikacji stosowanych przez przewoźników kolejowych taryf i cenników. Gdyby przyjąć interpretację Prezesa Urzędu, zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego art. 11 Prawa przewozowego należałoby uznać za nieważny ze względu na podnoszoną przez Prezesa Urzędu regulację tej materii w Rozporządzeniu 1371/2007. Tymczasem w Decyzji Prezesa Urzędu z dnia 12.12.2013 roku nr (...) oraz utrzymującej ją w mocy Decyzji Prezesa Urzędu z dnia 30.04.2014 (...) Prezes stwierdził naruszenie przez (...) art. 11 Prawa przewozowego. Takie stosowanie prawa należy uznać za sprzeczne z zasadą państwa prawa.

Jak wskazała odwołująca, przesłanką konieczną do nałożenia na przewoźnika kolejowego kary pieniężnej jest naruszenie przez niego wskazanych w art. 66 ust. 1 pkt 4 u.ot.k. przepisów Rozporządzenia 1371/2007, m. in. podnoszonego przez Prezesa Urzędu art. 8 ust. 1. (...) nie naruszyło przepisów prawa w tym zakresie.

(...) przedstawiła również zarzuty dotyczące nałożenia kary, wskazując iż argumentacja ta nie stanowi przyznania, iż (...) naruszyła obowiązki informacyjne wynikające z przepisów prawa.

Jak wskazał, godnie z art. 66 ust. 2b u. o t. k., przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa m.in. w art. 66 ust. 1 pkt 4) u. o t. k., Prezes UTK uwzględnia zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe, stwierdzając, że przesłanki te wyznaczają granice swobodnego uznania administracyjnego. Natomiast Prezes Urzędu, zdaniem odwołującej, oparł przedmiotową decyzję również na przesłankach nie mających oparcia w art. 66 ust. 2b u. o t. k. W uzasadnieniu nie wskazano o ile kara była zmniejszana czy zwiększana w oparciu o te przesłanki, co uniemożliwia ustosunkowanie się do niej i zostało dokonane z naruszeniem art. 107 § 3 k.p.a.

Przewoźnik podniósł, że bezsprzecznie art. 66 ust. 2b u. o t. k. wśród przesłanek, jakie Prezes Urzędu bierze pod uwagę przy nałożeniu kary nie przewiduje przesłanki w postaci współpracy strony w toku postępowania.

Ze względu na okoliczności sprawy, odwołująca stwierdziła, że nałożona kara jest wygórowana. Prezes Urzędu nie uwzględnił bowiem obowiązków informacyjnych wypełnianych przez Przewoźnika w kanałach informacyjnych, np. w punktach informacyjnych czy na stronie internetowej.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o:

1. oddalenie w całości odwołania;
2. dopuszczenie dowodów z dokumentów – akt sprawy przekazanych do Sądu Okręgowego w Warszawie Wydział XVII Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - na okoliczności wskazane w uzasadnieniu odpowiedzi na odwołanie;
3. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego postępowania, według norm przepisanych z uwzględnieniem nakładu pracy radcy prawnego, charakteru i szczególnego stopnia zawłości sprawy.

Wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2016 roku w sprawie o sygn. akt XVII AmK 12/15 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję oraz zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 460,00 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Od powyższego wyroku apelację wniósł pozwany zaskarżając wyrok w całości, wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie w całości odwołania powoda od zaskarżonej decyzji ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Powód w odpowiedzi na apelację wniósł o oddalenie apelacji w całości i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Wyrokiem z dnia 16 listopada 2017 roku w sprawie o sygn. akt VII ACa 898/17 Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie – Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania odwoławczego.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd Apelacyjny wskazał, iż ponownie rozpoznając sprawę Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów dokona ustaleń faktycznych na podstawie materiału dowodowego zaoferowanego przez strony, w szczególności na podstawie akt postępowania administracyjnego, a następnie odniesie się do zarzutów powoda podniesionych w odwołaniu zaskarżonej decyzji oraz do stanowiska pozwanego zajętego przed Sądem pierwszej instancji. Po rozważeniu wszelkich argumentów podniesionych przez strony, w tym uwzględniając, iż ostateczna jest decyzja z dnia 17 marca 2014 r. znak: (...), stwierdzająca naruszenie obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 w związku z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007 polegające na niedostarczeniu pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz, czego przyczyną jest niedostępność pełnego zakresu ofert promocyjnych w automatach biletowych spółki i nieprawidłowe działanie systemu sprzedaży biletów,

który uniemożliwia ustalenie ceny biletu przed jego faktycznym „zamówieniem” przez pasażera i wydrukiem przez pracownika obsługi – Sąd Okręgowy wyda wyrok stosownie do wyników przeprowadzonego postępowania, rozstrzygając jednocześnie o kosztach postępowania apelacyjnego.

**Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:**

(...) Spółka Akcyjna z siedzibą w W. została wpisana w dniu 2 stycznia 2008 r. do Krajowego Rejestru Sądowego pod nr (...). (k.67-87 akt adm.)

(...) S.A. prowadzi działalności polegającą na kolejowym przewozie osób na podstawie udzielonej przez Prezesa UTK licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób z dnia 27 lutego 2004 r., zmienioną dnia 10 lutego 2012 r., nr (...), udzieloną przez Prezesa UTK. (k. 200-208 akt adm.)

Pismem z dnia 7 maja 2013 roku nadesłanym do Urzędu Transportu Kolejowego P. B. poinformował o braku możliwości uzyskania informacji o promocyjnej cenie biletu, przed jego zakupem. (pismo – k. 224-232 akt adm.)

Pismem z dnia 20 maja 2013 r. nadesłanym do Urzędu Transportu Kolejowego drogą elektroniczną, Pan M. B., zgłosił naruszenie przez (...) „zbiorowych interesów pasażerów poprzez stosowanie w biletomatach zwykłej taryfy biletowej przy sprzedaży biletów na przejazdy trasami, na których w innych kanałach sprzedaży stosowana jest niższa taryfa”. Skarżący wskazał też, że nie ma możliwości nabycia e-biletu na odcinek objęty ofertą bez zastosowania taryfy (...) (wcześniej pod nazwą (...)). Wskazał, że funkcjonuje sieć blisko 150 biletomatów sprzedających bilety tej spółki i w każdym z nich system nalicza opłatę według normalnej taryfy, bez zastosowania oferty promocyjnej (...). Pasażer nie tylko nie ma możliwości wyboru tej oferty, ale też nie jest informowany według jakiego cennika naliczana jest opłata. W opinii Skarżącego dopiero po wnikliwej analizie ww. oferty promocyjnej (...) można uzyskać informację, że wśród opisanych kanałów dystrybucji (...) nie ma automatów biletowych. (pismo – k. 448-452 akt adm.)

Pismem z dnia 19 czerwca 2013 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przekazał do UTK wydruk skargi Pana M. B., która wpłynęła do UOKiK drogą elektroniczną. UOKiK poinformował również, że dokonana przez ten Urząd analiza opisanych w zawiadomieniu działań spółki wskazuje na możliwość naruszenia przez (...) przepisów Rozporządzenia 1371/2007/UOKiK. (pismo – k. 454-460 akt adm.) Pismem z dnia 24 czerwca 2013 r. UOKiK przekazał do UTK pismo Pana P. B. z informacją, iż sposób informowania pasażerów o cenach biletów promocyjnych na trasach międzynarodowych oraz ustalone na tych trasach zasady systemu rezerwacji miejsc w pociągach mogą naruszać interesy pasażerów. (pismo - k. 222 akt adm. )

W związku z publikacją w dniu 23 kwietnia 2013 r. w Dzienniku (...) artykułu pt. „Ile kosztuje bilet (...) za 29 euro? Dowiesz się, jak go kupisz”, dotyczącym naruszenia obowiązku dostarczenia pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz w pociągach międzynarodowych (...), pismem z dnia 14 czerwca 2013 r. Prezes UTK wystąpił do spółki z wnioskiem o złożenie stanowiska w sprawie. (pismo wraz z załącznikami – k. 238-250 akt adm.)

W odpowiedzi na pismo Prezesa UTK z dnia 14 czerwca 2013 r. spółka udzieliła wyjaśnień pismem z dnia 24 czerwca 2013 r. (znak: (...)), iż faktycznie obecnie kasjer nie ma możliwości sprawdzenia dostępności danego poziomu ceny ofert S. (w pociągach (...)/ (...) są dwa poziomy cen specjalnych), czy też podglądu listy pociągów z dostępną ofertą specjalną”. Spółka wyjaśniła ponadto, że sprawdzenie cen promocyjnych odbywa się poprzez wywołanie konkretnego pociągu, we wskazanym przez klienta terminie, wydruku biletu z ceną promocyjną (o ile jest dostępna; w przypadku braku dostępności oferty system wskazuje odpowiedni komunikat), następnie anulowanie transakcji, jeśli cena klienta nie zadowala. Jak zapewniło (...), system automatycznie przechodzi do wyższego poziomu ceny, jeśli pula najtańszych miejsc jest wyczerpana. (...) przyznało: „(...) prawdą jest, że system wykazuje słabość, polegającą na braku opcji wyszukiwania najtańszego połączenia”. (...) - zgodnie z wyrażonym zapewnieniem - podjęło kroki aby w tym zakresie system usprawnić, co „wymaga prac informatycznych i będzie rozłożone w czasie”. (pismo – k. 218-220)

Pismem z dnia 22 sierpnia 2013 r. Prezes UTK zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu wobec (...) S.A. w sprawie naruszenia art. 8 ust. 1 w związku z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007, polegającego na nieinformowaniu o warunkach najniższych opłat za przewóz. (zawiadomienie o wszczęciu – k. 192-198 akt. Adm.)

W dniu 17 marca 2014 r. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydał decyzję o nr (...) stwierdzając naruszenie przez (...) S.A. w W. obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007 polegające na niedostarczaniu pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz, czego przyczyną jest niedostępność pełnego zakresu ofert promocyjnych w automatach biletowych Spółki i nieprawidłowe działanie systemu sprzedaży biletów. (k. 11-57 akt adm.)

Pismem z dnia 9 kwietnia 2014 r. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.Urz. UE L nr 315 z dnia 3 grudnia 2007 r. ze zm.) polegające na niedostarczaniu pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz, czego przyczyną jest niedostępność pełnego zakresu ofert promocyjnych w automatach biletowych Spółki i nieprawidłowe działanie systemu sprzedaży biletów. (k. 7-9 akt adm.)

W toku postępowania administracyjnego, (...) S.A. wskazała, prowadzi sprzedaż w biletomatach własnych od dnia 4 września 2009 r., a w biletomatach agencyjnych od czerwca 2012 r. Oferta specjalna (...) obowiązywała w 2010 r. i była niedostępna w biletomatach w całym okresie obowiązywania. Oferta (...) została wdrożona w kwietniu 2012 r. w relacjach z/do W. do/z G., a w sierpniu 2012 r. w relacjach W. - K. - W. oraz Z. - K. - Z.. W pozostałych relacjach oferta ta była niedostępna. Według stanu na dzień 9 lipca 2013 r., 15 ofert specjalnych obowiązujących po 1 stycznia 2010/r., które na dzień 9 lipca 2013r obowiązywały, były niedostępne w biletomatach w większości przypadków z powodu braku odpowiedniej funkcjonalności biletomatów. (pismo wraz z załącznikami – k. 252-422 akt adm.). (...) S.A. do czerwca 2012 r. posiadała jedynie 11 automatów własnych zlokalizowanych na terenie dworca W. (...). W tym czasie oferta (...) była dostępna w biletomatach na trasach: W. - G. - W. (później odcinek wycofano) oraz W. - K. - W.. Automaty agencyjne pojawiły się dopiero w czerwcu 2012 r., a do 13 sierpnia 2012 r. było ich w sumie 76, następnie stopniowo uruchamiano kolejne. Wprowadzenie automatów agencyjnych podyktowane było przede wszystkim wsparciem odprawy podróżnych, szczególnie obcojęzycznych, uczestniczących w turnieju piłkarskim (...). Priorytetem było uruchomienie sprzedaży z biletomatów w miastach - gospodarzach, dlatego też przyjęto możliwe do wdrożenia rozwiązania techniczne z rozbudową funkcji umożliwiających sprzedaż agencyjną, natomiast w następnym etapie planowano uzupełnienie oferty, w tym wprowadzenie pełnej oferty (...) i innych zmian. Rozbudowa funkcjonalności biletomatów miała być przeprowadzona do końca 2012 r., jednak została przerwana na skutek złożenia wniosku o upadłość producenta, dostawcy zarówno sprzętu, jak i oprogramowania oraz serwisu dla własnych urządzeń. Powyższe spowodowało zatrzymanie prac deweloperskich, a ponadto wymusiło znalezienie nowych kontrahentów umożliwiających nie tylko obsługę serwisu urządzeń, ale również podjęcie prac nad zmianami oprogramowania. W celu zachowania spójnej oferty w całej sieci biletomatów, z uwagi na problemy występujące w odniesieniu do ich grupy, zdecydowano aby jako priorytet potraktować zmianę interfejsu umożliwiającego dalsze rozszerzenie funkcjonalności, nie różnicując oferty w tej grupie urządzeń. Prace nad interfejsami wznowiono, a ich testowanie zaplanowano na lipiec 2013 r. Prace te miały umożliwić rozszerzenie funkcjonalności i systematyczne wdrażanie kolejnych ofert, które obecnie nie są w tym kanale dostępne. Z uwagi na ograniczenia związane z prowadzonymi pracami informatycznymi, sprzedaż biletów na pociągi „ (...)” (na które nie wydaje się biletów ze wskazaniem miejsca oraz na inne pociągi, w przypadku kiedy miejsca siedzące nie są dostępne) nie mogła być prowadzona (ponieważ jest to nowa funkcjonalność, która będzie dostępna po wdrożeniu nowej logiki komunikacji z „systemem centralnym i zaimplementowaniu jej również do urządzeń końcowych”). Polityka sprzedaży spółki w 2013 roku zakładała doprowadzenie do sytuacji, gdy we wszystkich kanałach oferta będzie jednolita, ale proces ten, z uwagi na różnicowanie występujące w poszczególnych kanałach, kwestie formalno - prawne, niezbędne prace projektowe i informatyczne (także po stronie operatorów), został rozłożony w czasie. Od dnia 9 czerwca 2013 r. oferta (...) została

zlikwidowana, a wprowadzona nowa oferta (...), która miała być dostępna we wszystkich kanałach dystrybucji, w ramach dążenia do ujednoczenia oferty we wszystkich kanałach dystrybucji. (pismo – k. 210-214 akt adm.) Taryfa przewozowa (...) (...) oraz warunki specjalnych ofert taryfowych są publikowane w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. na stronie internetowej przewoźnika pod adresem (...). Z różnych powodów w 2013 roku skorzystanie z niektórych ofert w biletomatach nie było możliwe, stąd funkcjonalność dodatkowych kanałów dystrybucji była w pewnym zakresie ograniczona. Spółka prowadziła i prowadzi prace nad modyfikacją aplikacji zarządczej biletomatów i poprawą ich funkcjonalności. (pismo wraz z załącznikami k. 137-171 akt adm.). W styczniu 2014 r., (...) nadal podejmowała działania, dążąc do maksymalnego ujednoczenia oferty. Podjęła szereg prac (które zostały zlecone), mających na celu doprowadzenie do zmiany funkcjonalności poszczególnych urządzeń końcowych. (pismo k. 107-112 akt adm.)

(...) S.A. w 2013 roku wyniósł (...) zł. (zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu – k. 508-514)

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w dniu 23 grudnia 2014 roku Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydał decyzję znak: (...) w sprawie nałożenia na (...) S.A. kary pieniężnej za naruszenie polegające na nieprzestrzeganiu praw pasażerów ustalonych w Rozporządzeniu (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L nr 315 z dnia 3 grudnia 2007 r. ze zm.), zwanego dalej „Rozporządzeniem 1371/2007”, stwierdzone decyzją Prezesa UTK z dnia 17 marca 2014 r. (znak: (...)), doręczonej spółce dnia 18 marca 2014r., nakładając na (...) karę pieniężną w wysokości 155.100,44 zł za naruszenie obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007 polegającego na niedostarczeniu pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz. (decyzja – k. 6-39)

Wyrokiem z dnia 2 marca 2015 roku w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 1879/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w sprawie ze skargi (...) S.A. z siedzibą w W. na decyzję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 3 lipca 2014r. znak: (...) w przedmiocie stwierdzenia naruszenia obowiązku wynikającego z przepisu prawa uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 17 marca 2014 roku oraz stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku. (odpis wyroku wraz z uzasadnieniem – k. 116-1137)

Skarga Kasacyjna Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego wniesiona od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 2 marca 2015 roku, wydanego w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 1879/14, uwzględniającego skargę (...) S.A. w W. na tę decyzję, wyrokiem Naczelnego Sadu Administracyjnego wydanego w dniu 31 stycznia 2017 roku w sprawie o sygn. akt II GSK 1430/15 została uwzględniona, zaś skarga powoda od tej decyzji została oddalona. (odpis wyroku wraz z uzasadnieniem – k. 240-253)

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

### **Sąd Okręgowy zważył co następuje.**

Odwołanie nie jest zasadne i dlatego nie zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się do zarzutu powoda w zakresie naruszenia art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Rozporządzenia nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U.U.E.L.2007.315.14 ze zm.) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie ewentualnie naruszenie art. 11 ustawy Prawo przewozowe poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, należy go uznać za nietrafny.

Wskazać tu bowiem należy, iż decyzja pozwanego z dnia 17 marca 2014 r. znak: (...) stwierdzająca naruszenie przez powoda obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007 polegające na niedostarczaniu pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz, czego przyczyną jest niedostępność pełnego zakresu ofert promocyjnych w automatach biletowych Spółki i nieprawidłowe działanie

systemu sprzedaży biletów, jest ostateczna. Skarga Kasacyjna Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego wniesiona od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2015 roku, wydanego w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 1879/14, uwzględniającej skargę (...) S.A. w W. na tę decyzję, wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 31 stycznia 2017 roku w sprawie o sygn. akt II GSK 1430/15 została uwzględniona, zaś skarga powoda od tej decyzji została prawomocnie oddalona. Z tych względów nie zasługiwała na uwzględnienie argumentacja powoda w przedmiocie nieprawidłowości przedmiotowej decyzji i błędnego zinterpretowania przepisów z art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007.

Zgodnie z treścią art. 66 ust. 1 pkt 4 u. o t.k. karze pieniężnej podlega przewoźnik kolejowy, zarządca infrastruktury kolejowej, właściciel dworca kolejowego bądź zarządzający dworcem, sprzedawca biletów, operator turystyczny, który nie przestrzega lub narusza przepisy art. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29 rozporządzenia nr 1371/2007/WE.

Mając zatem na względzie treść powyższego przepisu oraz ostateczność decyzji z dnia 17 marca 2014 r. stwierdzającej naruszenie przez powoda obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007, zaistniała zatem podstawa prawna do nałożenia na powoda kary pieniężnej decyzją z dnia 23 grudnia 2014 roku.

Kolejnym zarzutem powoda podniesionym w treści odwołania był zarzut dotyczący nałożenia kary pieniężnej. Powód wskazał, iż zgodnie z art. 66 ust. 2b u. o t.k., przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa między innymi w art. 66 ust.1 pkt 4) u. o t.k., Prezes UTK uwzględnia zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe. Wskazał, że przesłanki te wyznaczają granice swobodnego uznania administracyjnego. Pomimo powyższego, pozwany oparł przedmiotową decyzję również na przesłankach nie mających oparcia w art. 66 ust. 2b u. o t.k. W uzasadnieniu decyzji wskazano bowiem, że kara została zmniejszona ze względu na brak wpływu naruszenia na bezpieczeństwo pasażerów oraz stratę na działalności operacyjnej, a zwiększona ze względu na zakres terytorialny kas i biletomatów oraz liczbę ofert specjalnych, których spółka nie udostępniła w biletomatach, intensywność naruszeń, inne naruszenia w dotychczasowej działalności spółki, skalę działalności spółki oraz późne złożenie deklaracji podatkowych, nie wskazano jednak o ile kara była zmniejszana czy zwiększana w oparciu o te przesłanki, co niemożliwia ustosunkowanie się do niej, powodując tym samym naruszenia art. 107§3 k.p.a.

Powyższa argumentacja została zakwestionowana przez stronę pozwaną. Pozwany wnosząc o oddalenie odwołania wskazał, iż wymierzając karę uwzględnił wszelkie dyrektywy z art. 66 ust. 2b u. o t.k., obszernie uzasadnione w treści przedmiotowej decyzji.

Zgodnie z treścią art. 66 ust. 2b u. o t.k., 2b. ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes UTK uwzględnia zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

W odniesieniu do wskazanego wyżej zakresu naruszenia przepisu, który podlegał uwzględnieniu przy ustalaniu wysokości kary, wskazać przede wszystkim ponownie należy, na ostateczność decyzji z dnia 17 marca 2014 r. stwierdzającej naruszenie przez powoda obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007 polegające na niedostarczaniu pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz, czego przyczyną jest niedostępność pełnego zakresu ofert promocyjnych w automatach biletowych Spółki i nieprawidłowe działanie systemu sprzedaży biletów. Skoro zatem naruszenie prawa jest bezspeczne, w ramach zakresu jego naruszenia należało wziąć pod uwagę okoliczności naruszenia prawa i konsekwencje tego naruszenia. Przez pojęcie zakresu naruszenia przepisu należy rozumieć takie okoliczności jak stopień zagrożenia dla dóbr prawem chronionych, intensywność naruszeń, okoliczności popełnienia deliktu, długość okresu bezprawnego działania lub zaniechania podmiotu, jak również przyczyn naruszenia prawa.

W niniejszej sprawie podkreślić należy, iż ustalenie powyższych okoliczności nastąpiło w znacznej mierze wskutek dokumentów przedstawionych przez stronę powodową w toku postępowania administracyjnego.

Mając na względzie zakres naruszeń zauważyć należy, iż praktyka polegająca na niedostarczaniu pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz, czego przyczyną była niedostępność pełnego zakresu ofert promocyjnych w automatach biletowych, miała charakter długotrwały. Nie było bowiem sporu, że powód prowadził sprzedaż w biletomatach własnych od dnia 4 września 2009 r., a w biletomatach agencyjnych od czerwca 2012 r., a wskutek niedostarczania pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz, niedostępność pełnego zakresu ofert promocyjnych w automatach biletowych trwała co najmniej do 22 stycznia 2014 roku, jak wynika z pisma powoda z tego dnia. Powód wskazał bowiem, że oferta specjalna (...) obowiązywała w 2010 r. i była niedostępna w biletomatach w całym okresie obowiązywania. Oferta (...) została wdrożona w kwietniu 2012 r. w relacjach z/do W. do/z G., a w sierpniu 2012 r. w relacjach W. - K. - W. oraz Z. - K. - Z.. W pozostałych relacjach oferta ta była niedostępna. Według stanu na dzień 9 lipca 2013 r., 15 ofert specjalnych obowiązujących po 1 stycznia 2010/r., które na dzień 9 lipca 2013r obowiązywały, były niedostępne w biletomatach w większości przypadków z powodu braku odpowiedniej funkcjonalności biletomatów.

Faktem jest, że powód podejmował szereg działań w celu usunięcia tej nieprawidłowości w udzielaniu pasażerom informacji, jednak napotykał szereg trudności, w szczególności logistycznych, technologicznych oraz związanych z wszczęciem postępowania upadłościowego w stosunku do wykonawcy. Powód wskazał, że rozbudowa funkcjonalności biletomatów miała być przeprowadzona do końca 2012 r., jednak została przerwana na skutek złożenia wniosku o upadłość producenta, dostawcy zarówno sprzętu, jak i oprogramowania oraz serwisu dla własnych urządzeń. Powyższe spowodowało zatrzymanie prac deweloperskich, a ponadto wymusiło znalezienie nowych kontrahentów umożliwiających nie tylko obsługę serwisu urządzeń, ale również podjęcie prac nad zmianami oprogramowania. W celu zachowania spójnej oferty w całej sieci biletomatów, z uwagi na problemy występujące w odniesieniu do ich grupy, podjęto prace mające na celu zmianę interfejsu umożliwiającego dalsze rozszerzenie funkcjonalności. W treści pisma powoda z dnia 6 czerwca 2013 r. powód wskazał, iż z uwagi na ograniczenia związane z prowadzonymi pracami informatycznymi, sprzedaż biletów na pociągi „ (...)” (na które nie wydaje się biletów ze wskazaniem miejsca oraz na inne pociągi, w przypadku kiedy miejsca siedzące nie są dostępne) nie mogła być prowadzona (ponieważ jest to nowa funkcjonalność, która będzie dostępna po wdrożeniu nowej logiki komunikacji z „systemem centralnym i zaimplementowaniu jej również do urządzeń końcowych”). Spółka podkreśliła ponadto, że obecna polityka sprzedaży zakłada doprowadzenie do sytuacji, gdy we wszystkich kanałach oferta będzie jednolita, ale proces ten, z uwagi na zróżnicowanie występujące w poszczególnych kanałach, kwestie formalno - prawne, niezbędne prace projektowe i informatyczne (także po stronie operatorów), jest rozłożony w czasie. Pismem dnia 6 września 2013 roku spółka przyznała, iż z różnych powodów skorzystanie z niektórych ofert w biletomatach nie jest możliwe, stąd funkcjonalność dodatkowych kanałów dystrybucji jest w pewnym zakresie ograniczona. Spółka wskazała, że prowadziła i prowadzi prace nad modyfikacją aplikacji zarządczej biletomatów i poprawą ich funkcjonalności. Pismem z dnia 22 stycznia 2014 r., powód wskazał, iż dąży do maksymalnego ujednoczenia oferty. Podjął szereg prac (które zostały zlecone), mających na celu doprowadzenie do zmiany funkcjonalności poszczególnych urządzeń końcowych. Wskazał tu jednak należy, iż wymienione wyżej problemy logistyczne, organizacyjne, czy związane z niefortunnym wyborem wykonawcy nie mogą uzasadniać naruszenia jednego z podstawowych praw pasażerów, jakim jest prawo do rzetelnej informacji o możliwej do uzyskania cenie biletu podczas zakupu biletu w automacie. Wysokość tej ceny nie powinna bowiem zależeć od poziomu funkcjonalności kanału dystrybucji, z którego korzysta pasażer. Wbrew twierdzeniom strony powodowej, zamieszczenie informacji o Taryfie przewozowej (...) ((...)) oraz warunkach specjalnych ofert taryfowych w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. na stronie internetowej przewoźnika pod adresem (...) nie usprawiedliwia powoda w zakresie niedostarczenia pasażerom informacji o warunkach najniższych opłat za przewóz, czego konsekwencją jest niedostępność pełnego zakresu ofert promocyjnych w automatach biletowych. Należy tu też zwrócić uwagę na nieodwracalność skutku powyższego stanu rzeczy w postaci strat materialnych poniesionych przez pasażerów. Z tych względów zasadnie powyższe okoliczności dotyczące intensywności naruszeń jak oraz okresu bezprawnego działania i zaniechania zostały uwzględnione przez pozwanego, jako wpływające na podwyższenie kary.

Wpływ na wysokość kary miała również „dotychczasowa działalność” powoda, stanowiąca obowiązek oceny jego działalności związanej z transportem kolejowym. Powinna tu zatem nastąpić ocena dotychczasowej postawy podmiotu w zakresie przestrzegania przepisów o transporcie kolejowym, ustalenie czy uprzednio powód, prowadząc



przedmiotową działalność, dopuszczał się naruszeń prawa, a jeśli tak to jakich i czy mają one związek z ocenianym naruszeniem prawa. Wbrew twierdzeniom strony powodowej, inne naruszenia prawa o których mowa w treści ust. 2 art. 66 u. o t.k. w dotychczasowej działalności spółki, mają wpływ na wysokość kary, w ramach uwzględnienia dotychczasowej działalności podmiotu. Tym samym, oprócz dotychczasowej działalności powoda związanej z transportem kolejowym, wcześniejsze naruszenia zasadnie zostały przez pozwanego przy wymiarze kary uwzględnione. W odniesieniu do powyższego wskazać należy, iż bezsporna była w niniejszej sprawie skala działalności powoda, jako podmiotu prowadzącego działalność polegająca na kolejowym przewozie osób na podstawie udzielonej przez Prezesa UTK licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób z dnia 27 lutego 2004 r., zmienionej dnia 10 lutego 2012 roku, jak również znaczący udział powoda na krajowym rynku kolejowym. Niewątpliwe jednak okoliczność w postaci uprzedniego naruszenia przez powoda przepisów wspomnianego już art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II Część I Rozporządzenia 1371/2007, stwierdzonego decyzją z dnia 19 czerwca 2012 roku ( decyzja – k. 609-627) wpłynęła na podwyższenie wysokości kary. Strona powodowa zakwestionowała również uwzględnioną przez pozwanego okoliczność przebiegu współpracy powoda w toku postępowania administracyjnego, jednak nie zakwestionowała faktu późnego złożenia deklaracji podatkowych. Wnosząc zaś o zmniejszenie nałożonej kary nie wykazała w żaden sposób, o ile według powoda przedmiotowa kara powinna ulec zmniejszeniu.

Ostatnim kryterium wymienionym w treści cytowanego art. 66 ust. 2b u. o t.k., jest ocena możliwości finansowych powoda, którą organ powinien był ustalić przy ustalaniu wysokości kary. Z treści złożonego przez powoda zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w 2013 roku (jako poprzedzającym rok w którym wydano zaskarżoną decyzję) przychód wyniósł (...) zł (zeznanie – k. 508-514). Mając powyższe na względzie oraz treść art. 66 ust. 2 u. o t.k. nałożona na powoda kara w wysokości 155.100,44 zł stanowi 0,33% maksymalnej kary (do wysokości (...) rocznego przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym), oraz (...) rocznego przychodu przedsiębiorcy, a tym samym, przy uwzględnieniu straty poniesionej przez powoda w 2013 roku z tytułu sprzedaży w zakresie przewozu osób (91.266.000,00 zł), nie przekracza możliwości płatniczych powoda. W odniesieniu do wysokości nałożonej na powoda kary przyjąć należało, wbrew twierdzeniom powoda, iż została ona ustalona w granicach swobodnego uznania administracyjnego. Wskazać tu należy, iż kara administracyjna nie stanowi odплаты za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo – zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (wyrok TK z dnia 31 marca 2008r., SK 75/06, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 30). Powód w toku niniejszego postępowania nie wykazał, aby nałożona kara zachwiała jego płynność finansową. Wskazać przy tym należy, iż kara w nałożonej wysokości, relatywnie niska i zarazem adekwatna do zakresu stwierdzonego naruszenia, będzie również odpowiednio odczuwalna, na tyle dolegliwa, aby spełniła swoje funkcje. Wskazać tu bowiem należy na okoliczność, iż powód w treści swego pisma z dnia 22 stycznia 2014 roku, nadal kwestionował zasadność dostosowania funkcjonalności biletomatów. Wskazał bowiem, że: „biorąc pod uwagę doświadczenia z wdrożeniem oferty specjalnej (...), spółka poddaje pod wątpliwość konieczność wprowadzania jednolitej oferty we wszystkich kanałach dystrybucji, zwłaszcza, że - zdaniem powoda - obowiązek taki nie wynika z Rozporządzenia 1371/2007”. Należało zatem przyjąć, iż kara w wysokości nałożonej decyzją z dnia 23 grudnia 2014 roku, będzie na tyle odczuwalna dla powoda, aby spełniła swoje funkcje represyjną i zapobiegawczą sprawiając, że powód, jako podmiot ukarany będzie stosował się do obowiązującego porządku prawnego, a także wychowawczą oddziałując zniechęcająco na innych przedsiębiorców do podejmowania działań niezgodnych z prawem.

W świetle powyższego przyjąć również należało, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji, zawiera wskazanie faktów, które pozwany uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn uznania wiarygodności dowodów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego oraz uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Z tych względów, wbrew twierdzeniom strony powodowej, pozwany nie naruszył art. 107§3 k.p.a.

Mając powyższe na względzie, Sąd na podstawie art. 479<sup>75</sup>§1 k.p.c. oddalił odwołanie nie znajdując podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach procesu, w tym z tytułu kosztów postępowania odwoławczego, Sąd orzekł stosownie do wyników postępowania na podstawie art. 98, 99 i 108§1 k.p.c. oraz Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013r. poz. 490). Na koszty procesu po stronie pozwanego złożyły się: koszt zastępstwa procesowego w wysokości 360,00 zł, oraz zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym w wysokości 360,00 zł. Brak było podstaw do uwzględnienia wniosku pełnomocnika pozwanego o przyznanie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych z uwzględnieniem nakładu pracy radcy prawnego, charakteru i szczególnego stopnia zawichości sprawy, tj. w myśl §2 ust. wspomnianego Rozporządzenia, tj. przyznanie wynagrodzenia w wysokości do 6 krotnej stawki minimalnej. Strona pozwana nie wykazała bowiem szczególnych okoliczności uzasadniających przyznanie wynagrodzenia ponad wysokość minimalnej stawki.

Na podstawie art. 113 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 roku (Dz. U. z 2016r., poz. 623 ze zm.) zgodnie z wynikiem procesu Sąd nakazał pobrać od powoda na rzecz Skarbu Państwa kwotę 100,00 zł tytułem opłaty od apelacji, od której pozwany był zwolniony.