



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 14 marca 2013 r.¹

Sprawa C-509/11

ÖBB-Personenverkehr AG

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym — Artykuł 17 — Warunki przyznawania odszkodowań w przypadku opóźnienia, utraty połączenia lub odwołania pociągu — Wyłączenie odszkodowania w przypadku opóźnienia spowodowanego działaniem siły wyższej — Artykuł 30 — Uprawnienia organu krajowego odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 — Czy art. 30 rozporządzenia nr 1371/2007 przyznaje organowi krajowemu uprawnienie do zobowiązania przedsiębiorstwa kolejowego do dokonania zmian w warunkach przyznawania odszkodowania, które nie spełniają kryteriów określonych w rozporządzeniu nr 1371/2007 — Skutki prawne rozporządzeń Unii Europejskiej — Zasada effet utile (skuteczności) — Znaczenie wyrażenia „sąd” w rozumieniu artykułu 267 TFUE — Ogólne zasady prawa Unii — Obowiązki i uprawnienia organów administracyjnych państw członkowskich w przedmiocie zarządzania środkami zaradczymi w porównaniu z obowiązkami i uprawnieniami sądów państw członkowskich w tym zakresie

I – Wprowadzenie

1. Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym² (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1371/2007”) zawiera między innymi przepisy ujednolicone o odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych za opóźnienia, utratę połączenia lub odwołania połączenia. Niniejsza sprawa dotyczy konkretnie skargi przedsiębiorstwa kolejowego, które podnosi, iż jest zwolnione z obowiązku zapłaty odszkodowania, w przypadku gdy ma miejsce opóźnienie, utrata połączenia lub odwołanie pociągu wskutek działania siły wyższej.

2. Artykuł 17 rozporządzenia nr 1371/2007, kluczowy przepis rozporządzenia regulujący zagadnienie odszkodowań, nic nie wspomina o działaniu siły wyższej. Jednakże Verwaltungsgerichtshof (sąd administracyjny, Austria) zastanawia się, czy można wywieść w inny sposób ograniczenie katalogu okoliczności, w których pasażerowie mogą zażądać odszkodowania. Verwaltungsgerichtshof zwraca uwagę, że okoliczności, na które przedsiębiorstwa transportowe nie mają wpływu, ograniczają odpowiedzialność tych przedsiębiorstw za zapłatę odszkodowania na podstawie (i) art. 32 ust. 2 przepisów ujednoliconych o umowie międzynarodowego przewozu osób i bagażu kolejami (CIV), oraz

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dz.U. L 315, s. 14

(ii) na podstawie przepisów trzech innych rozporządzeń dotyczących praw pasażerów korzystających z innych środków transportu, które mogłyby mieć zastosowanie per analogiam, to znaczy art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 261/2004³, art. 20 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1177/2010⁴, oraz art. 23 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 181/2011⁵.

3. W wypadku odrzucenia możliwości zwolnienia z odpowiedzialności z powodu działania siły wyższej w zakresie sporu wejdzie znacznie bardziej złożone zagadnienie mające znaczenie dla szerszego kontekstu prawa administracyjnego Unii Europejskiej, to znaczy kompetencji organów administracyjnych państw członkowskich do wydawania nakazów w celu zabezpieczenia skutecznego egzekwowania rozporządzenia.

4. Uprawnienia organu krajowego odpowiedzialnego za stosowanie przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 stają się przedmiotem rozważań, ponieważ zgodnie z właściwymi przepisami prawa austriackiego, organ ten może jedynie uznać za nieważne warunki przyznawania odszkodowań włączone do taryfy przedsiębiorstwa kolejowego, jeżeli są one niezgodne z kryteriami określonymi w rozporządzeniu nr 1371/2007. Organ ten nie jest uprawniony do podejmowania dalszych czynności, takich jak nakazanie dokonania zmian warunków umów przez przedsiębiorstwo kolejowe, w celu zapewnienia, że odszkodowanie dotyczące ceny biletu wypłacane jest zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007. Verwaltungsgerichtshof zastanawia się jednak, czy kompetencję tę można wywieść z treści art. 30 rozporządzenia nr 1371/2007, który dotyczy zagadnienia egzekwowania przepisów. Zagadnienie to wiąże się zatem z koniecznością rozważenia ogólnych zasad prawa wypracowanych przez Trybunał Sprawiedliwości w przedmiocie *effet utile* (skuteczności) krajowych środków zaradczych oraz rodzajów organów państw członkowskich, które są nimi związane.

5. Wreszcie zachodzi potrzeba poczynienia uwag uzupełniających w przedmiocie obowiązku ciążącego na przedsiębiorstwie kolejowym na mocy rozporządzenia nr 1371/2007 oraz roli krajowego sądu administracyjnego przedstawiającego pytania prejudycjalne w kontekście zasady skutecznej ochrony sądowej na gruncie prawa Unii.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

6. Motywy 6, 13 i 14 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowią:

„(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 Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r., ze zmianami zawartymi w Protokole wprowadzającym zmiany do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami z dnia 3 czerwca 1999 r. (protokół z 1999 r.). 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.

3 — Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (tekst mający znaczenie dla EOG) – Oświadczenie Komisji, Dz.U. 2004, L 46, s. 1. (Do niniejszego rozporządzenia zostało włączone oświadczenie Komisji, o którym mowa w jego tytule i którego tekst następuje po przepisach rozporządzenia, co można uznać za osobliwe).

4 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz.U., L 334, s. 1.

5 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U., L 55, s. 1).

[...]

- (13) Wzmocnione prawa do odszkodowania i pomocy w przypadku opóźnienia, utraty połączenia lub odwołania połączenia powinny wpłynąć stymulująco na rynek 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. Artykuł 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi:

„Wykluczenie wyłączeń i ograniczeń

- 1. Zobowiązania wobec pasażerów wynikające z niniejszego rozporządzenia nie podlegają ograniczeniu lub wyłączeniu, zwłaszcza na mocy klauzuli derogacyjnej lub ograniczającej zawartej w umowie transportowej.
- 2. Przedsiębiorstwa kolejowe mogą oferować pasażerom warunki umowne, które są korzystniejsze od określonych w niniejszym rozporządzeniu”.

8. Artykuł 15 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi:

„Odpowiedzialność za opóźnienie, utratę połączeń i odwołanie pociągu

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

9. Artykuł 17 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi:

„Odszkodowanie

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 transportu 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 za opóźnione połączenie odbywane na podstawie każdej innej formy umowy transportu, 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). Na wniosek pasażera odszkodowanie jest wypłacane w formie pieniężnej.

3. Odszkodowanie za koszt biletu nie jest pomniejszane o finansowe koszty transakcji, takie jak opłaty, koszty telekomunikacyjne lub koszty przesyłki. 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”.

10. Artykuł 30 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi:

„Egzekwowanie

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 zarządcy infrastruktury, 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 albo do innego właściwego organu wyznaczonego przez państwo członkowskie”.

11. Artykuł 32 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi:

„Kary

Państwa członkowskie określają zasady dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia i przyjmują wszystkie środki niezbędne do zapewnienia ich wdrożenia. Przewidziane sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Państwa członkowskie zawiadamiają Komisję o tych przepisach i działaniach do dnia 3 czerwca 2010 r. i niezwłocznie zgłaszają wszelkie późniejsze ich zmiany”.

12. W załączniku I do rozporządzenia zawarty jest wyciąg z CIV określonych w załączniku A do COTIF z dnia 9 maja 1980 r., ze zmianami zawartymi w Protokole wprowadzającym zmiany do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami z dnia 3 czerwca 1999 r.

13. Artykuł 32 CIV w załączniku I do rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi:

„Odpowiedzialność w razie odwołania pociągu, jego opóźnienia lub utraty połączenia

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 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 się osoby trzeciej oraz jeśli przewoźnik mimo zastosowania nakazanej sytuacją staranności nie mógł uniknąć takiego zachowania się i którego 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 art. 44”.

B – Przepisy prawa krajowego

14. Paragraf 22a, § 78a ust. 2 i 3, § 78b ust. 2 i § 167 ust. 1 Eisenbahngesetz 1957 (ustawy o kolei z 1957 r. zwanej dalej „EisbG”), dodane na mocy Bundesgesetz (ustawy federalnej) BGBl. nr 25/2010, mają, w zakresie istotnym dla postępowania, następujące brzmienie:

„Warunki przyznawania odszkodowań

§ 22a.

(1) 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 Bundesgesetz zur Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr [ustawy federalnej w sprawie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym] BGBl. 1 nr 25/2010, oraz zgodnie z art. 17 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. L 315 z dnia 3 grudnia 2007 r. s. 14).

Organ arbitrażowy § 78a (1)

[...]

(2) Nie naruszając właściwości sądów powszechnych bądź organów, władze lokalne lub regionalne, grupy reprezentujące określone interesy oraz klienci uprawnieni są do składania skarg do Schienen-Control GmbH w trybie § 22a w sprawie zarzucanego naruszenia mających zastosowanie przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 oraz w sprawie przepisów zawartych w warunkach przyznawania odszkodowań, co do których podnoszony jest zarzut, iż są one nieprawidłowe albo nieracjonalne dla pasażerów.

(3) W przypadku skarg zarówno w trybie ust. (1), jak i ust. (2) Schienen-Control GmbH zobowiązana jest do poszukiwania polubownego rozstrzygnięcia pomiędzy zainteresowanymi stronami. W przeciwnym wypadku zobowiązana jest do przedstawienia zainteresowanym stronom swojego stanowiska oraz może przedłożyć niewiążące i niezaskarżalne zalecenia w przedmiocie rozstrzygnięcia sprawy. Schienen-Control GmbH zobowiązana jest do określenia w formie wytycznych trybu postępowania w sprawach określonych w ust. (1) i ust. (2) oraz do opublikowania ich na swojej witrynie internetowej. Zainteresowane przedsiębiorstwa zobowiązane są do współpracy w tej sprawie oraz do przedłożenia na żądanie Schienen-Control GmbH wszelkich informacji i dokumentacji niezbędnej do dokonania oceny stanu faktycznego związanego ze skargą.

[...]

Bezskuteczność warunków przyznawania odszkodowań § 78b (1)

[...]

(2) Schienen-Control-Kommission [Komisja Nadzoru Sieci Kolejowej] uznaje z urzędu:

1. [...]

2. warunki przyznawania odszkodowań, o których mowa w rozporządzeniu (WE) 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.

[...]

§ 167 Popełnia wykroczenie administracyjne i podlega karze grzywny w wysokości do 2 180 EUR nałożonej przez Bezirksverwaltungsbehörde ten,

1. kto nie podaje do publicznej wiadomości warunków przyznawania odszkodowań zgodnie z § 22a ust. 1,

[...]”.

III – Spór w postępowaniu głównym oraz pytania prejudycjalne

15. ÖBB-Personenverkehr AG, strona skarżąca w postępowaniu przed Verwaltungsgerichtshof, jest przedsiębiorstwem kolejowym w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1371/2007.

16. ÖBB-Personenverkehr AG określa w swoich taryfach świadczenia usług przewozu kolejowego ogólne warunki umów transportu, które zawierają także uregulowania dotyczące odszkodowania w przypadkach określonych w art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 (warunki przyznawania odszkodowań).

17. Decyzją z dnia 6 grudnia 2010 r. Schienen-Control Kommission zobowiązała ÖBB-Personenverkehr AG do dokonania zmian w warunkach przyznawania odszkodowań. W szczególności organ ten nakazał, aby ÖBB-Personenverkehr AG wykreśliła niżej wskazany przepis, zgodnie z którym prawo do odszkodowania lub zwrotu kosztów w związku z opóźnieniem pociągu nie przysługuje w następujących przypadkach:

- winy podróżnego;
- zachowania osoby trzeciej, którego przewoźnik, mimo zastosowania nakazanej sytuacji staranności nie mógł uniknąć i którego skutkom nie mógł zapobiec;
- zaistnienia okoliczności zewnętrznej w stosunku do ruchu kolei, których przewoźnik mimo zastosowania 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;
- jeżeli przyczyną opóźnień są usługi transportowe, które nie stanowią części umowy przewozu.

18. Na tę decyzję Schienen-Control Kommission ÖBB-Personenverkehr AG wniosła skargę do Verwaltungsgerichtshof. W skardze tej podnosi ona w istocie, że Schienen-Control Kommission nie jest uprawniona do nakazania dokonania zmian warunków umowy z uwagi na ograniczenia wynikające z § 78b ust. 2 EisebG. Według postanowienia odsyłającego ÖBB-Personenverkehr AG podnosi dalej, że wyłączenie zobowiązania do zapłaty odszkodowania w przypadkach siły wyższej jest dopuszczalne w świetle rozporządzenia nr 1371/2007, a ponadto że możliwość powołania się na siłę wyższą stanowi uznaną ogólną zasadę prawa Unii.

19. W celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie tej skargi Verwaltungsgerichtshof musi z jednej strony ocenić zakres uprawnień organu w rozumieniu art. 30 rozporządzenia nr 1371/2007 ustanowionego do egzekwowania przepisów tego rozporządzenia, a z drugiej strony wyjaśnić, czy przedsiębiorstwo kolejowe może odmówić przyznania odszkodowania, o którym mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007, w wypadku siły wyższej.

20. W świetle powyższego Trybunałowi zostały przedstawione na podstawie art. 267 TFUE następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 30 ust. 1 zdanie pierwsze [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 konkretnej 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 wyłączenia odpowiedzialności określonych w rozporządzeniach (WE) nr 261/2004, (UE) nr 1177/2010 lub (UE) nr 181/2011, bądź też poprzez zastosowanie podstaw zwolnienia z odpowiedzialności zawartych w art. 32 ust. 2 przepisów ujednoliconych o umowie międzynarodowego przewozu osób i bagażu kolejami (CIV, załącznik I do rozporządzenia) również w razie zaistnienia okoliczności uzasadniających przyznanie odszkodowania?”.

21. ÖBB-Personenverkehr AG, Schienen-Control-Kommission, rządy niemiecki, austriacki i szwedzki oraz Komisja przedstawiły pisemne uwagi. Pełnomocnicy ÖBB-Personenverkehr AG, Schienen-Control-Kommission, rządów niemieckiego i włoskiego oraz Komisji uczestniczyli w rozprawie w dniu 22 listopada 2012 r.

22. Rozpocznę od udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne, mając na uwadze okoliczność, że jego rozstrzygnięcie rzutuje na pierwsze pytanie prejudycjalne, a także okoliczność, że drugie pytanie prejudycjalne ma większe znaczenie dla prawa transportowego Unii i ochrony konsumenta. Pytanie drugie odnosi się do zagadnienia siły wyższej w tym znaczeniu, że wymaga ono rozważenia, czy – przy prawidłowej wykładni art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 – ÖBB-Personenverkehr AG jest uprawniona do ograniczenia swojej odpowiedzialności, mającej podstawę w tymże art. 17, postanowieniami ogólnych warunków sprzedaży biletów kolejowych. Jeżeli odpowiedź na pytanie drugie byłaby twierdząca, to wówczas pytanie pierwsze stałoby się hipotetyczne, ponieważ działania podejmowane przez Schienen-Control Kommission w ramach rzekomego wykonywania uprawnień wywodzących się z art. 30 rozporządzenia nr 1371/2007 byłyby siłą rzeczy niezgodne z wykładnią art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007, z której wynikałoby zwolnienie przedsiębiorstwa kolejowego od zapłaty odszkodowania w przypadku wystąpienia siły wyższej.

IV – Analiza

A – W przedmiocie odpowiedzi na pytanie drugie

23. Na wstępie zauważam, iż tekst rozporządzenia 1371/2007 nie zawiera żadnych postanowień, które ograniczałyby wynikającą z art. 17 odpowiedzialność przedsiębiorstw kolejowych w zakresie zwrotu kosztu biletu ze względu na wystąpienie siły wyższej. Jednakże, jak wskazał odsyłający sąd krajowy w pytaniu drugim, możliwość taka mogłaby powstać albo w drodze zastosowania per analogiam podstaw wyłączenia odpowiedzialności przewidzianych w art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004, art. 20 ust. 4 rozporządzenia nr 1177/2010 oraz w art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 181/2011, albo w drodze uwzględnienia wyłączeń odpowiedzialności przewidzianych w art. 32 ust. 2 CIV, który został włączony do załącznika do rozporządzenia nr 1371/2007, co oznacza, że stanowi on jego część, a który również dotyczy odszkodowań z tytułu niezaplanowanych zakłóceń podróży w ruchu kolejowym. Co więcej, jak już wspominałem, podniesiono, że siła wyższa stanowi uznaną ogólną zasadę prawa Unii.

1. W przedmiocie art. 32 ust. 2 CIV

24. Co się tyczy art. 32 ust. 2 CIV, moim zdaniem, w przeciwieństwie do argumentów przedstawionych w pisemnych uwagach przez Komisję, ÖBB-Personenverkehr AG oraz Niemcy, rozporządzenie nr 1371/2007 nie stwarza związku pomiędzy odpowiedzialnością przedsiębiorstw kolejowych na podstawie art. 17 w zakresie zwrotu kosztów biletu a przepisami regulującymi odszkodowania zawartymi w art. 32 CIV i załączonymi do rozporządzenia nr 1371/2007.

25. Jak zwrócono uwagę w pisemnych uwagach przedłożonych przez Szwecję, zgodnie z art. 32 ust. 2 CIV okoliczności, na które nie mają wpływu przewoźnicy, zwalniają ich od odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody, o których jest mowa w art. 32 ust. 1, i to wyłącznie za te szkody. Szkody te obejmują „racjonalnie uzasadnione koszty w związku z noclegiem oraz racjonalnie poniesione koszty spowodowane powiadomieniem osób oczekujących na podróżnego”, w przypadkach gdy szkoda wynika stąd, że wskutek odwołania pociągu, jego opóźnienia lub utraty połączenia podróż nie może być kontynuowana przez podróżnego w tym samym dniu lub od podróżnego nie można zgodnie ze zdrowym rozsądkiem wymagać kontynuowania podróży w tym samym dniu.

26. Tak więc klauzula siły wyższej zawarta w art. 32 ust. 2 CIV ma zastosowanie jako ograniczenie obowiązku zapłaty odszkodowania pasażerom w ruchu kolejowym z tytułu szkód, o których mowa w art. 32 ust. 1, a które to szkody nie obejmują kosztu biletu zapłaconego za opóźnioną bądź odwołaną usługę. Zakres stosowania art. 32 ust. 1 dotyczy jedynie kosztów związanych z noclegiem i zawiadomieniem.

27. Podzielam zatem stanowisko przyjęte w pisemnych uwagach przedstawionych przez Szwecję, w których podniesiono, że wszelkie ograniczenia wysokości odszkodowania w razie opóźnienia, przewidziane w art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007, zostały uregulowane w wyczerpujący sposób w tym samym przepisie. Artykuł 17 ust. 1 ogranicza odpowiedzialność przedsiębiorstwa kolejowego poprzez stwierdzenie, 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 ustanawiający Wspólnotę Europejską”. Dalej art. 17 ust. 4 stanowi, że „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”.

28. Nie podzielam argumentów Niemiec, ÖBB-Personenverkehr AG i Komisji, iż CIV, a ściślej rzecz biorąc, art. 32 ust. 2 CIV, ma znaczenie dla sprawy z uwagi na brzmienie motywu 14 i art. 15 rozporządzenia nr 1371/2007. Artykuł 15, zatytułowany „Odpowiedzialność za opóźnienie, utratę połączeń i odwołanie pociągu”, stanowi, że z zastrzeżeniem „przepisów niniejszego rozdziału, odpowiedzialność przedsiębiorstwa kolejowego za opóźnienia, utratę połączeń oraz odwołania pociągów regulowana jest postanowieniami tytułu IV rozdział II załącznika I”, natomiast motyw 14 stanowi, że „pożądane” jest, aby stworzony przez rozporządzenie nr 1371 system odszkodowań oparty był na takiej samej zasadzie jak między innymi CIV. Jednakże sformułowanie „[z] zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału” powoduje, że art. 15, a w konsekwencji CIV, są podporządkowane wyraźnym zasadom zawartym w art. 17. Ponadto nie jestem w stanie przyjąć takiej wykładni motywu 14, która w drodze odwołania do CIV prowadziłaby do zmniejszenia poziomu ochrony przyznanej przez rozporządzenie nr 1371/2007 w jego art. 17 bądź w jego pozostałych postanowieniach.

29. Co więcej, art. 32 ust. 3 CIV odsyła zagadnienie zwrotu kosztów biletu do prawa krajowego, co w niniejszej sprawie należy rozumieć jako odesłanie do art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007. Artykuł 32 ust. 3 stanowi, że 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 art. 44”⁶.

30. Jest oczywiste, iż szkody „inne niż przewidziane” w art. 32 ust. 1 CIV obejmują wszelkie zwroty kosztów biletu. Zostało to potwierdzone w sposób pośredni w nocie objaśniającej do CIV⁷. W pkt 3 objaśnień do art. 32 CIV zostało wyjaśnione, że rozwiązanie zawarte (w art. 32 ust. 1) pozostaje niezadowolające z punktu widzenia klienta, bowiem opóźnienia w ruchu pasażerskim stanowią typowy

6 — Artykuł 44 załącznika dotyczy odszkodowania z tytułu opóźnienia dostawy pojazdu samochodowego.

7 — 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.

przypadek nienależytego wykonania umowy przewozu. Wspomniano również, że w licznych systemach prawnych nienależyte wykonanie umowy uzasadnia zmniejszenie wynagrodzenia, co w przypadku umów transportu pasażerów w ruchu kolejowym oznaczałoby zmniejszenie opłaty za przewóz. Innymi słowy, CIV pozostawia zagadnienie zwrotu kosztów biletu prawu krajowemu, co oznacza, że zostało ono wyłączone z zakresu zastosowania wyjątku dotyczącego działania siły wyższej, przewidzianego w art. 32 ust. 2 CIV.

2. Siła wyższa jako ogólna zasada prawa

31. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w braku szczegółowej definicji określonej przez prawodawcę, tak jak w niniejszej sprawie, „uznanie okoliczności stanowiących siłę wyższą z góry zakłada, że przyczyna zewnętrzna, na którą powołują się jednostki, wywiera nieubłagane i nieuniknione konsekwencje w stopniu obiektywnie uniemożliwiającym zainteresowanej osobie wykonanie zobowiązań [...]. Pojęcie siły wyższej należy rozumieć jako okoliczności nadzwyczajne i nieprzewidywalne, których konsekwencji nie można było uniknąć pomimo dochowania w tym celu należytej staranności, a więc zachowanie organów publicznych może, w zależności od okoliczności, stanowić przypadek siły wyższej”⁸.

32. Należy jednak przypomnieć kontekst, w jakim nastąpiło powołanie się na przypadek siły wyższej w niniejszej sprawie, zanim zostanie dokonana ocena powyższej zasady w odniesieniu do badanego stanu faktycznego. Pojęcie siły wyższej nie ma znaczenia dla postępowania głównego w żadnym z „klasycznych” kontekstów, w jakich pojawiało się w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, na przykład jako argument na rzecz przywrócenia terminu przewidzianego w art. 45 statutu Trybunału Sprawiedliwości na wszczęcie postępowania⁹, bądź jako zgodne z prawem usprawiedliwienie niewykonania zobowiązania umownego¹⁰, albo przy wykładni szczegółowych przepisów prawodawstwa Unii przewidujących przypadek siły wyższej lub równorzędnych okoliczności. W tym ostatnim kontekście Trybunał wielokrotnie wskazywał, że „pojęcie siły wyższej nie ma takiego samego znaczenia w różnych dziedzinach stosowania prawa Unii, a jego znaczenie powinno być ustalane w oparciu o ramy prawne, w jakich ma wywierać skutki”¹¹.

33. Przeciwnie, w niniejszej sprawie ma miejsce niejako nowatorskie powoływanie się na siłę wyższą jako pojęcie prawa Unii. Sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy ogólna zasada prawa Unii dotycząca siły wyższej oznacza, że przepisy rozporządzenia nr 1371/2007, albo przynajmniej jego art. 17, należałoby interpretować w taki sposób, że ÖBB-Personenverkehr AG jest uprawniona do odmowy zapłaty odszkodowania w przypadku jej zaistnienia. Argument ten został podniesiony, pomimo że ani siła wyższa, ani okoliczności równorzędne nie zostały wskazane w treści art. 17, ani też – jak już zdążyłem wyjaśnić – w żadnym innym przepisie rozporządzenia nr 1371/2007, który miałby znaczenie dla wykładni art. 17.

34. Moim zdaniem taka wykładnia art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 nie jest możliwa w świetle celów przyświecających rozporządzeniu nr 1371/2007, jako aktowi służącemu ochronie konsumentów.

35. Na przykład motyw 1 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi między innymi, że istotne jest zapewnienie ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym, natomiast motyw 2 nawiązuje do okoliczności, że komunikat Komisji *Strategia polityki ochrony konsumentów na lata 2002–2006* stawia za cel osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w dziedzinie przewozów. W motywie 3 podkreślono, że skoro pasażer w ruchu kolejowym jest słabszą stroną umowy transportu, prawa

8 — Wyrok Trybunału z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-12/92 Huygen i in., Rec. s. I-6381, pkt 31.

9 — Zobacz np. wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie C-195/91 P Bayer przeciwko Komisji, Rec. s. I-5619.

10 — Zobacz np. wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-167/99 Parlament Europejski przeciwko SERS, Rec. s. I-3269.

11 — Wyrok Trybunału z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-533/10 CIVAD, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

pasażera powinny podlegać ochronie, natomiast w motywie 6 wezwano między innymi do wzmocnienia praw pasażerów w ruchu kolejowym. Ta sama zasada prawna leży u podstaw art. 6 rozporządzenia, który ustanawia bezwzględnie obowiązujący charakter zobowiązań wynikających z rozporządzenia względem podróżnych.

36. Mając na uwadze, iż rozporządzenie 1371/2007 jest aktem służącym wzmocnieniu ochrony konsumentów, w wypadku jakiegokolwiek niejednoznaczności jego przepisy należy interpretować w sposób zgodny z tym celem. Z powyższego wynika, że ograniczenia odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych należy stosować w sposób ścisły, natomiast ich zakres nie może być rozszerzany w drodze wykładni na szkodę konsumentów¹². Te same względy wyłączają sięganie do analogii do roli siły wyższej w art. 32 ust. 2 CIV, do której odniosłem się w pkt 24–30 powyżej.

37. Ponadto, moim zdaniem, zagadnienie, co należy zaliczyć do pojęcia siły wyższej i jej skutków w kontekście przepisów prawa o ochronie konsumentów, musi przede wszystkim zostać określone przez prawodawcę. Jak już stwierdzono powyżej, znaczenie pojęcia siły wyższej w prawie Unii powinno być ustalane w oparciu o ramy prawne, w jakich ma wywierać skutki. Wobec powyższego nie ma niczego nadzwyczajnego w tym, że w prawie Unii istnieją rozbieżności w zakresie konsekwencji siły wyższej; stanowi to wyjaśnienie zróżnicowania występującego w rozporządzeniu nr 1371/2007 pomiędzy odszkodowaniem na podstawie art. 17, a odszkodowaniem za straty i szkody wtórne spowodowane nienależytym wykonaniem umowy transportu podróżnych na podstawie przepisów CIV zawartych w załączniku do tego rozporządzenia. Innymi słowy, jeżeli prawodawca Unii Europejskiej zamierzałby ograniczyć stosowanie przepisów art. 17 rozporządzenia 1371/2007 ze względu na zaistnienie siły wyższej, to zostałoby to wyraźnie odzwierciedlone w brzmieniu rozporządzenia.

38. W przeciwieństwie do argumentów podnoszonych przez Niemcy w trakcie rozprawy, moim zdaniem nie występuje żadna sprzeczność pomiędzy tym, że pasażerowie nie są uprawnieni do odszkodowania za poniesione koszty noclegu w przypadku wystąpienia siły wyższej powodującej duże opóźnienie, a zachowaniem prawa do odszkodowania nawet w przypadku krótszych opóźnień. Prawodawca być może uznał za właściwe uchronienie przedsiębiorstw kolejowych od odpowiedzialności z tytułu nieprzewidywalnych roszczeń odszkodowawczych w przypadku wystąpienia siły wyższej, a przy tym uniemożliwienie im zatrzymania pełnego wynagrodzenia za usługę, której nie były w stanie należycie wykonać. Jest to kwestia prowadzenia określonej polityki, a nie logiki prawnej.

3. W przedmiocie stosowania w drodze analogii przepisów dotyczących przypadków siły wyższej zawartych w rozporządzeniach nr 261/2004, 1177/2010 oraz 181/2011

39. Nie jestem również w stanie przyjąć argumentów Komisji i ÖBB-Personenverkehr AG, iż przedsiębiorstwa kolejowe mogą wyłączyć zobowiązanie do zapłaty odszkodowania w przypadkach siły wyższej analogicznie do podstaw wyłączenia odpowiedzialności przewidzianych w art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004, art. 20 ust. 4 rozporządzenia nr 1177/2010, oraz art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 181/2011, dotyczących, odpowiednio, podróży odbywanych przy wykorzystaniu transportu lotniczego, wodnego oraz autokarowego.

40. Potwierdzam, iż jak wskazano w pkt 31, pojęcie siły wyższej w prawie Unii wiąże się z „nadzwyczajnymi i nieprzewidywalnymi okolicznościami”. Jednakże w kontekście umów przewozu pasażerów w ruchu kolejowym najbardziej typowe przyczyny działania siły wyższej, to znacząco trudne warunki pogodowe, uszkodzenia infrastruktury kolejowej oraz spory pracownicze, faktycznie występują

12 — Zobacz na przykład analogicznie wyroki Trybunału: z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawach połączonych C-402/07 i C-432/07 *Sturgeon i in.*, Zb.Orz. s. I-10923, pkt 43–45; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-549/07 *Wallentin-Hermann*, Zb.Orz. s. I-11061, pkt 20; z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-12/11 *McDonagh*, pkt 31, 32; z dnia 4 października 2012 r. w sprawie C-22/11 *Finnair*, pkt 38.

z przewidywalną statystyczną częstotliwością, choć ich pojedyncze przypadki nie mogą zostać przewidziane z całą pewnością. Oznacza to, iż perspektywa ich wystąpienia jest z góry wiadoma przedsiębiorstwu kolejowemu¹³. Oznacza to również, iż mogą one zostać uwzględnione w kalkulacji cen biletów.

41. Ponadto Trybunał orzekł wcześniej w bieżącym roku, iż prawodawca Unii może ustanawiać zasady zapewniające zróżnicowany poziom ochrony konsumentów w zależności od poszczególnych sektorów środków transportu. W wyroku w sprawie McDonagh w kontekście pomyślnego zaskarżenia odmowy wykonania obowiązku zapewnienia opieki, o którym mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 261/2004, w świetle odwołania lotu wskutek wybuchu islandzkiego wulkanu Eyjafjallajökull, Trybunał odrzucił argumentację, iż obowiązek zapewnienia opieki, którym obarczeni są przewoźnicy lotniczy, stanowi naruszenie zasady równego traktowania, ponieważ takim obowiązkiem nie są obarczone inne rodzaje transportu, to znaczy przewóz kolejami uregulowany przepisami rozporządzenia nr 1371/2007, przewóz drogą morską i drogą wodną śródlądową uregulowany przepisami rozporządzenia nr 1177/2010 oraz przewóz autobusami i autokarami uregulowany przepisami rozporządzenia nr 181/2011¹⁴. Uzasadniając zróżnicowane traktowanie, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „sytuacja przedsiębiorców działających w różnych sektorach środków transportu nie jest bowiem porównywalna, ponieważ zważywszy na ich sposób funkcjonowania, warunki ich dostępności oraz rozłożenie ich sieci, należy stwierdzić, że te poszczególne środki transportu nie są zamienne pod względem warunków korzystania z nich”¹⁵.

42. W świetle powyższego sprawiedliwy podział ryzyka¹⁶ może wykluczyć wszelkie postanowienia umowne, które zobowiązują podróżnego do uiszczenia pełnej zapłaty za usługę przewozu kolejowego, która nie została należycie wykonana z uwagi na wystąpienie siły wyższej.

43. Z powyższych względów proponuję, aby na drugie pytanie prejudycjalne udzielić odpowiedzi, że art. 17 rozporządzenia 1371/2007 należy interpretować w taki sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe nie może wyłączyć zobowiązania do zapłaty odszkodowania w przypadkach siły wyższej.

B – W przedmiocie odpowiedzi na pytanie pierwsze

44. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym Verwaltungsgerichtshof zmierza do ustalenia, czy art. 30 ust. 1 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 nie spełniają kryteriów określonych w art. 17 tego rozporządzenia, w sposób wiążący konkretnej 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.

45. Przypominam, iż zgodnie z art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007, każdy organ krajowy odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów rozporządzenia zobowiązany jest do zapewnienia przestrzegania praw pasażerów.

13 — Zobacz analogicznie wyrok Trybunału z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-297/08 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-1749, pkt 86, oraz reakcję „starannie działającego organu” wobec perspektywy okoliczności, co do których utrzymywano, iż mają charakter siły wyższej, a także ww. w przypisie 10 wyrok Trybunału w sprawie Parlament Europejski przeciwko SERS, pkt 118, w przedmiocie przewidywalności przez generalnego wykonawcę pewnej liczby przypadków niewywiązania się ze zobowiązań przez przedsiębiorstwa wykonujące prace.

14 — Punkt 54.

15 — Punkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 — Zobacz pkt 40–45 opinii rzecznika generalnego Y. Bota przedstawionej w postępowaniu, w którym zapadł ww. wyrok w sprawie McDonagh, w przedmiocie podziału pomiędzy przewoźnikiem a podróżnym ryzyka dotyczącego skutków działania siły wyższej. Jak potwierdzono w wyroku, obowiązek zapewnienia przez przewoźnika opieki został oceniony inaczej niż obowiązek zapłaty odszkodowania.

46. Bezsporna jest okoliczność, że chociaż rozporządzenia Unii są bezpośrednio stosowane i mają z reguły bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, to jednak Trybunał ograniczył ich skutki, w przypadku gdy organom państw członkowskich pozostawiono pewną dozę uznania w zakresie przyjmowania środków wykonawczych.

47. W wyroku w sprawie C-367/09 *SGS Belgium i in.*¹⁷ Trybunał orzekł, że art. 5 i 7 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich¹⁸ nie mogą stanowić jedynej podstawy nakładania sankcji administracyjnych na gruncie przepisów prawa państw członkowskich, ponieważ „przepisy te ograniczają się do wprowadzenia ogólnych reguł kontroli oraz sankcji w celu ochrony interesów finansowych Unii”¹⁹. Trybunał również przypomniał ogólną zasadę prawa Unii, obecnie odzwierciedloną w art. 49 karty praw podstawowych Unii Europejskiej, że „zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar przewiduje, że nie można nałożyć żadnej sankcji administracyjnej, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Unii obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości”²⁰, oraz że „nawet sankcja niemająca charakteru karnego może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się ona na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej”²¹. Powyższe wskazuje zatem, iż Trybunał nie powinien się spieszyć z wnioskiem, że art. 30 rozporządzenia nr 1371/2007 stanowi dla Schienen-Control Kommission wystarczającą podstawę prawną wydania nakazu zaskarżonego w postępowaniu przed sądem krajowym, w sytuacji gdy uprawnienie takie nie zostało przewidziane w prawie krajowym.

48. Prawdą jest, iż zgodnie z tak zwaną doktryną Costanzo, Trybunał konsekwentnie orzekał, że w braku możliwości interpretowania i stosowania regulacji krajowej w sposób zgodny z wymaganiami prawa Unii „sądy krajowe i organy administracji mają obowiązek stosowania prawa Unii w całości i zapewnienia ochrony praw, jakie przyznaje ono jednostkom, odstępując w razie potrzeby od stosowania sprzecznego z nim przepisu krajowego”²².

49. Z akt sprawy wynika w oczywisty sposób, że sprawa trafiła do Verwaltungsgerichtshof w toku postępowania administracyjnego, w trakcie którego Schienen-Control Kommission usiłowała dokonać zmian w warunkach przyznawania odszkodowania przez spółkę ÖBB-Personenverkehr AG za sprzedaż biletów na podróże w ruchu kolejowym. Jak zostało wyjaśnione w trakcie rozprawy po zapytaniach ze strony składu orzekającego, Schienen-Control Kommission pełni dwojakiego rodzaju funkcje.

50. Po pierwsze, w sytuacjach takich jak te, o których mowa w wyroku w sprawie *Westbahn*²³, działała ona w charakterze quasi-sądowego trybunału administracyjnego, przed którym toczy się dwustronne postępowanie z zachowaniem zasady kontradyktoryjności. Zgodnie z tym, co Trybunał potwierdził w wyżej wymienionej sprawie, posiada ona niezbędne cechy w zakresie niezawisłości i składu, pozwalające na spełnienie kryteriów orzecznictwa Trybunału w tym zakresie.

17 — Wyrok Trybunału z dnia 28 października 2010 r., Zb.Orz. s. I-10761.

18 — Dz.U. L 312 z dnia 23 grudnia 1995 r., s. 1, i sprostowanie w Dz.U. L 36 z dnia 10 lutego 1998 r., s. 16.

19 — Punkt 36. Co się tyczy skutków rozporządzeń wymagających przyjęcia środków wykonawczych, zob. pkt 32 i 33 tego samego wyroku oraz przytoczone tam orzecznictwo.

20 — Punkt 39.

21 — Punkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo. Jak wskazano w pkt 36 opinii rzecznika generalnego J. Kokott, ten warunek „stanowi szczególną postać ogólnej zasady pewności prawa, która jest podstawową zasadą prawa wspólnotowego i wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty prawa mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki”.

22 — Zobacz np. wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawach połączonych C-444/09 i C-456/09 *Gavieiro*, Zb.Orz. s. I-14031, pkt 73 oraz przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz podobnie wydany niedawno wyrok z dnia 24 maja 2012 r. w sprawie C-97/11 *Amia*, pkt 38. Doktryna Costanzo została poddana krytyce, ponieważ brak jest w niej poszanowania dla podziału władz na gruncie prawa państwa członkowskiego w tym znaczeniu, że zobowiązuje organy administracyjne do przekroczenia granic swoich uprawnień nałożonych przez prawo krajowe, w tym przez akty prawne najwyższego rzędu. Zobacz np. de B. Witte, *Direct Effect, Primacy, and the Nature of the EU Legal Order*, w: P. Craig, G. de Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oxford 2011, s. 323, 333. W celu zapoznania się ze szczegółowym opracowaniem, zob. M. Verhoeven, *The Costanzo Obligation: the obligations of national administrative authorities in the case of incompatibility between national law and European law*, Intersentian, 2011.

23 — Wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie C-136/11 *Westbahn Management*.

51. Jednakże w niniejszym postępowaniu Schienen-Control Kommission pełni rolę organu administracji, któremu zostały przydzielone zadania organu krajowego właściwego do egzekwowania przepisów rozporządzenia nr 1371/2007.

52. Ściślej rzecz biorąc, zgodnie z § 78a EisbG austriacki organ nadzoru kolejowego, Schienen-Control GmbH, funkcjonujący jako prywatna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, działa w charakterze mediatora pomiędzy podróżnymi a spółkami kolejowymi w zakresie stosowania rozporządzenia nr 1371/2007.

53. Zgodnie z § 78a ust. 2 EisbG skargi pasażerów, o których mowa w art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007, składane są do Schienen-Control GmbH. Skargi mogą również być składane przez stowarzyszenia i określone organy publiczne. Schienen-Control GmbH może wydać niewiążące zalecenia w danej sprawie. Właściwość Schienen-Control GmbH nie narusza właściwości sądów powszechnych i organów władzy. Oznacza to, że pasażer może wszcząć postępowanie cywilne przeciwko przedsiębiorstwu kolejowemu i dochodzić odszkodowania z tytułu zastosowania warunków przyznawania odszkodowania, które pasażer uznaje za sprzeczne z prawem Unii.

54. Zgodnie z § 78b ust. 1 EisbG, w przypadku gdy mediacja nie prowadzi do polubownego rozwiązania, Schienen-Control GmbH informuje o powyższym Schienen-Control Kommission.

55. Zgodnie z § 78b ust. 2 EisbG Schienen-Control Kommission może uznać z urzędu, w całości lub w części, za bezskuteczne warunki przyznawania odszkodowań ustalone w umowie przewozu przez przedsiębiorstwo kolejowe dla potrzeb art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007.

56. Decyzja taka może zostać zaskarżona przez przedsiębiorstwo kolejowe do Verwaltungsgerichtshof. W takich okolicznościach Schienen-Control Kommission przybiera rolę strony pozwanej w postępowaniu sądowym. Tak więc w takim kontekście Schienen-Control Kommission nie może być uważana za sąd z tej przyczyny, że jest ona przeciwnikiem procesowym w sporze z ÖBB-Personenverkehr AG²⁴.

57. Tak więc bez względu na ewentualny zakres nałożonego na organy administracji, wynikającego z doktryny Costanzo obowiązku „stosowania [prawa Unii] w całości i zapewnienia ochrony praw, jakie przyznaje ono jednostkom, odstępując w razie potrzeby od stosowania sprzecznego z nim przepisu krajowego”²⁵, nie może on być interpretowany rozszerzająco, tak aby oznaczał on, że organy takie są zobowiązane stosować się do orzecznictwa Trybunału w przedmiocie skutecznych środków prawnych służących zabezpieczeniu egzekwowania uprawnień przyznanych przez prawo Unii.

58. Ponadto w niniejszym przypadku Schienen-Control Kommission nie tyle byłaby zobowiązana do „odstąpienia od stosowania” przepisów prawa państwa członkowskiego, ile faktycznie do skorzystania z uprawnienia nieprzewidzianego w prawie austriackim. Innymi słowy nakaz, który Schienen-Control Kommission pragnie wydać, nie zastępowałby stwierdzenia, o którym mowa w § 78b EisbG, lecz uzupełniałby go dodatkowymi zobowiązaniami nałożonymi na przedsiębiorstwo kolejowe.

59. W świetle powyższych zasad oraz brzmienia art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007 nie jest, moim zdaniem, możliwa interpretacja tego przepisu w taki sposób, że wyposaża on Schienen-Control Kommission w uprawnienia do wydawania szczegółowych nakazów przedsiębiorstwom kolejowym takim jak ÖBB-Personenverkehr AG w przedmiocie zmiany warunków przyznawania odszkodowania. Takie uprawnienie wymagałoby wyposażenia organu w szczególną kompetencję administracyjną,

24 — W tym miejscu dostrzegam analogię do wyroku Trybunału z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie C-439/08 Vebic, Zb.Orz. s. I-12471, w którym Trybunał orzekł, że obowiązek zapewnienia skutecznego stosowania art. 101 TFUE i art. 102 TFUE wymaga, aby krajowy organ ochrony konkurencji miał możliwość uczestniczenia jako strona pozwana lub interwenient w postępowaniu odwoławczym przed sądem krajowym skierowanym przeciwko decyzji wydanej przez ten organ. Jest oczywiste, iż Schienen-Control Kommission ma taką możliwość. Jednakże skorzystanie z tej możliwości byłoby wykluczone, jeżeli sama byłaby sądem.

25 — Wyżej wymieniony wyrok Trybunału w sprawie Gavieiro, pkt 73.

zasadniczo w sposób podobny do zasady, która wymaga, aby sankcje administracyjne opierały się na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej. Artykuł 30 rozporządzenia nr 1371/2007 jest bowiem jeszcze bardziej otwarty niż art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95, które były przedmiotem rozważań Trybunału w wyroku w sprawie *SGS Belgium i in.* i które, o czym już wspominałem, zostały uznane przez Trybunał za niewystarczającą podstawę do nakładania sankcji administracyjnych.

60. W związku z powyższym proponuję, aby na pierwsze pytanie prejudycjalne odpowiedzieć, że art. 30 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007 należy interpretować w taki sposób, że organ krajowy odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów tego rozporządzenia nie jest uprawniony do wskazania przedsiębiorstwu kolejowemu, którego warunki przyznawania odszkodowań nie spełniają kryteriów określonych w art. 17 tego rozporządzenia, w sposób wiążący konkretnej treści warunków przyznawania odszkodowań, które przedsiębiorstwo to ma stosować, jeśli prawo krajowe pozwala mu jedynie na uznanie tego rodzaju warunków przyznawania odszkodowań za bezskuteczne.

C – Uwagi uzupełniające

61. Jednakże moim zdaniem odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne wymaga uzupełnienia w celu przedstawienia wyczerpującej oceny wchodzących w grę zasad prawa. Aby tego dokonać, należy najpierw przeprowadzić bardziej dogłębną analizę obowiązków ÖBB-Personenverkehr AG wynikających z rozporządzenia nr 1371/2007 oraz roli pełnionej przez Verwaltungsgesichtshof.

62. W największym skrócie problem faktycznie polega na tym, iż wyraźnie brakuje krajowych przepisów prawa wystarczająco „silnych”, by zapewnić skuteczne egzekwowanie przepisów art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007. Według informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym i uwagach Schienen-Control Kommission, gdy tylko organ ten uzna warunki przyznawania odszkodowań określone przez ÖBB Personenverkehr AG za bezskuteczne, przedsiębiorstwo to po prostu przedkłada je ponownie w nieznacznie zmienionej formie. Prowadzi to do swego rodzaju „gry w ping-ponga” pomiędzy organem nadzoru a przedsiębiorstwem kolejowym.

63. Jednakże nawet jeżeli sytuacja ta prowadzi do podejrzenia, że prawidłowe egzekwowanie przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 nie zostało zagwarantowane w Austrii z uwagi na słabość uprawnień przyznanych Schienen-Control Kommission przez prawo austriackie, w tym również brak odpowiednich sankcji, to możliwości dokonania konwalidacji tej sytuacji w trakcie niniejszego postępowania są bardzo ograniczone. Mając na względzie, iż niniejsza sprawa nie jest postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętym przeciwko Austrii przez Komisję, oraz z uwagi na oczywiste problemy natury dowodowej, nie mogę dalej zagłębiać się w omawiane zagadnienie. Pomimo tego mamy tu do czynienia z zasługującymi na rozważenie zasadami prawa Unii, które są wiążące zarówno dla ÖBB Personenverkehr AG, jak i dla Verwaltungsgesichtshof. Mają one również znaczenie dla egzekwowania przepisów art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007.

1. Obowiązki ÖBB Personenverkehr AG

64. Po pierwsze, zgodnie z zasadami Unii dotyczącymi skutków rozporządzeń w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich, ÖBB Personenverkehr AG zobowiązana jest do wypełnienia obowiązków nałożonych przez art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007, gdyż w odróżnieniu od art. 30 tego samego rozporządzenia, nie wyposaża on państw członkowskich w uprawnienia uznaniowe,

a w konsekwencji nie przewiduje krajowych środków wdrożeniowych²⁶. Innymi słowy, istnienie zobowiązań prawnych po stronie ÖBB Personenverkehr AG względem pasażerów podróżujących kolejami nie jest w żadnym wypadku zależne od istnienia sankcji lub środków prawnych na szczeblu krajowym.

65. Zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem, bezpośrednio stosowane przepisy rozporządzeń, takie jak art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007, mogą być egzekwowane horyzontalnie w drodze powództw pomiędzy podmiotami sektora prywatnego²⁷.

66. Oznacza to, że ÖBB-Personenverkehr AG jest prawnie związana postanowieniami art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 oraz że pasażerowie byłiby uprawnieni do powołania się na nie w postępowaniu cywilnym wszczętym przeciwko ÖBB-Personenverkehr AG w przedmiocie odszkodowania dotyczącego ceny biletu. Zaznaczam, że zgodnie z § 78a ust. 2 EibG właściwość sądów powszechnych pozostaje nienaruszona przez szczególną procedurę z udziałem Schienen Control GmbH, a ostatecznie Schienen Control Kommission.

67. Mam na uwadze okoliczność, iż prawo do dochodzenia roszczeń w postępowaniu cywilnym nie stanowi praktycznej alternatywy dla konsumentów, którzy chcieliby uzyskać zwrot ceny biletu na podróże przerwane wskutek działania siły wyższej. Jest tak między innymi dlatego, że wchodzące w grę kwoty są niewielkie, a koszty postępowania cywilnego względnie wysokie. Jednakże moim zdaniem wprowadzenie ewentualnych zmian w dostępnych procedurach cywilnych ukierunkowanych na egzekwowanie rozporządzenia nr 1371/2007 jest zadaniem austriackiego ustawodawcy. Tak więc nie można twierdzić, że prawo austriackie nie zapewnia dostępu do sądów w sprawach mających za przedmiot ochronę przyznanych przez prawo Unii uprawnień, które pasażerowie wywodzą z art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007²⁸.

2. W przedmiocie pozycji ustrojowej Verwaltungsgerichtshof

68. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że w braku uregulowań Unii w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii²⁹. Niewątpliwie Verwaltungsgerichtshof jest „sądem” w rozumieniu prawa Unii i jest związany wszelkimi wynikającymi z powyższego faktu zobowiązaniami nałożonymi na sądy krajowe. Oznacza to, że zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE (dawny art. 10 TWE), jest on zobowiązany do „podejmowania wszelkich środków ogólnych bądź szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania” zobowiązań traktatowych, w tym ochrony indywidualnych uprawnień wynikających z rozporządzeń. Zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem, na sądach takich jak Verwaltungsgerichtshof spoczywa w szczególności obowiązek „zapewnienia ochrony prawnej gwarantowanej podmiotom prywatnym poprzez przepisy prawa wspólnotowego oraz zapewnienie pełnej skuteczności tych przepisów”³⁰.

26 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie SGS Belgium i in.

27 — Wyrok Trybunału z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-253/00 Muñoz i Superior Fruiticola, Rec. s. I-7289.

28 — W tym znaczeniu porównaj z wyrokiem Trybunału z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB, Zb.Orz. s. I-13849. Zobacz również możliwości alternatywnego rozwiązywania sporów dostępnych dla konsumentów w sporach transgranicznych na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 136, s. 3.

29 — Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-268/06 Impact, Zb.Orz. s. I-2483, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 29 wyrok w sprawie Impact, pkt 42.

69. Komisja podkreśla w swoich pisemnych uwagach, że jeżeli ma miejsce sytuacja swego rodzaju „gry w ping-ponga” pomiędzy krajowym organem odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów a przedsiębiorstwem kolejowym, taka jak opisana w pkt 62 powyżej, która stanowi zagrożenie dla stosowania zasad przyznawania odszkodowań przewidzianych w rozporządzeniu nr 1371/2007, to na sądach austriackich spoczywa obowiązek podjęcia decyzji, czy należy odstąpić od stosowania odpowiednich przepisów EisbG.

70. Mam na uwadze okoliczność, że do Trybunału nie wpłynęły od Verwaltungsgerichtshof żadne pytania prejudycjalne w przedmiocie jego własnych obowiązków w kontekście sankcji. Oznacza to na przykład, że do Trybunału nie zwrócono się o rozstrzygnięcie zagadnienia podobnego do tego, które było przedmiotem wyroków w sprawie Comet oraz w sprawie Rewe, w których krajowy przepis proceduralny stał na przeszkodzie egzekwowania bezpośrednio skutecznego przepisu prawa Unii³¹. Nie zwrócono się również do Trybunału o rozważenie pytania prejudycjalnego podobnego do zagadnienia w sprawie Unibet, które dotyczyło między innymi kwestii istnienia po stronie sądów krajowych obowiązku wypracowania nowych środków prawnych w celu wyegzekwowania bezpośrednio skutecznego przepisu Unii w celu uzupełnienia sankcji przewidzianych w prawie krajowym³². Przeciwnie, pytanie prejudycjalne przedstawione w postępowaniu głównym ogranicza się do uprawnień Schienen-Control Kommission, a więc organu, który uznałem za organ administracyjny w świetle funkcji, jakie pełni on w związku z niniejszą sprawą. Mając jednakże na uwadze, iż spór ma zostać rozstrzygnięty przez Verwaltungsgerichtshof, działający w charakterze sądu administracyjnego, należy stwierdzić, że zagadnienie zarządzania przezeń środków prawnych wymaganych prawem Unii pozostaje w sposób nieunikniony aktualne.

71. Jak już wspominałem, moim zdaniem, w braku istnienia austriackiego przepisu proceduralnego, który pozostawałby w sprzeczności z linią orzecznictwa wytyczoną wyrokami w sprawie Comet i w sprawie Rewe, czy też jakiegokolwiek problemu związanego z dostępnością środków tymczasowych³³, w niniejszym postępowaniu prawo Unii nie nakłada na Verwaltungsgerichtshof obowiązku zastosowania sądowego środka prawnego wykraczającego poza środki, które jest on uprawniony zarządzić na gruncie prawa austriackiego³⁴. Ani orzecznictwo Trybunału w przedmiocie skutecznej ochrony sądowej, ani obowiązki ciążące na Verwaltungsgericht z mocy art. 47 karty praw podstawowych nie zobowiązują go do wykraczania poza te środki³⁵, i to z dwóch powodów.

72. Po pierwsze, w postępowaniu głównym nie występuje w charakterze strony pasażer w ruchu kolejowym. Egzekwowania praw wynikających z art. 17 rozporządzenia nr 1371/2007 dochodzi natomiast organ administracyjny, Schienen-Control Kommission, przeciwko korporacji, to jest ÖBB Personenverkehr AG. To ten drugi podmiot ubiega się o ochronę sądową przeciwko decyzji administracyjnej, która w jego mniemaniu wykracza poza zakres uprawnień tegoż organu oraz jest błędna pod względem merytorycznym.

31 — Wyroki Trybunału: z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie C-45/76 Comet, Rec. s. 2043; z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe, Rec. s. 1989.

32 — Wyrok Trybunału z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271.

33 — Wyrok Trybunału z dnia 19 czerwca 1991 r. w sprawie C-213/89 Factortame, Rec. s. I-2433.

34 — W celu zapoznania się z omówieniem różnicy pomiędzy krajową autonomią procesową a krajową autonomią zarządzania środkami prawnymi, która zrodziła coraz bardziej złożoną relację pomiędzy zasadą skuteczności określonej w wyroku w sprawie Rewe a podstawową zasadą skutecznej ochrony sądowej, będącą przedmiotem rozważań w wyrokach w takich sprawach jak te wydane w sprawach Unibet i Impact. Zobacz S. Prechal, R. Widdershoven, Redefining the Relationship between 'Reve-effectiveness' and Effective Judicial Protection, 4 *Review of European Administrative Law*, 2011, 31, w szczególności s. 33.

35 — Prawo do skutecznego środka prawnego, objęte ochroną w art. 47 karty, było ostatnio przedmiotem rozważań Trybunału w wyroku z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie C-69/10 Diouf, Zb.Orz. s. I-7151.

73. Chociaż art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007 przyznaje pasażerom uprawnienie do składania skarg do odpowiedniego organu wyznaczonego na podstawie ust. 1, którym to organem jest w Austrii Schienen-Control GmbH, to jednak rozporządzenie nie idzie dalej, z wyjątkiem nałożenia na państwa członkowskie wynikającego z art. 32 obowiązku stosowania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszaających sankcji³⁶.

74. Moim zdaniem oznacza to, że egzekwowanie przepisów rozporządzenia nr 1371/2007 w trybie administracyjnym chroni prawa pasażerów jedynie w pośredni sposób, podając tym samym w wątpliwość, czy orzecznictwo Trybunału w przedmiocie praw jednostek i idących za tym konsekwencji dla skutecznej ochrony sądowej ma zastosowanie w postępowaniu pomiędzy organem administracyjnym takim jak Schienen-Control Kommission, a podmiotem przez niego nadzorowanym, takim jak ÖBB Personenverkehr AG.

75. Po drugie, w każdym bądź razie orzecznictwo Trybunału w przedmiocie skutecznych środków prawnych nie zawiera wymogu, aby sądy administracyjne działały wbrew zasadzie *reformatio in peius*, bądź aby wydawały nakazy, co do których nie mają umocowania na gruncie prawa krajowego³⁷, z wyjątkiem środków tymczasowych stosowanych w celu ochrony egzekwowania przepisów Unii do czasu wydania prawomocnego wyroku³⁸. W tym miejscu odsyłam do następujących ustaleń Trybunału poczynionych w pkt 40 i 41 wyroku w sprawie Unibet:

„Traktat WE ustanawia bowiem wprowadzić pewne rodzaje skarg, które podmioty prywatne wnosić mogą bezpośrednio do sądów wspólnotowych, jego celem nie było jednak wprowadzanie innych środków prawnych wnoszonych do sądów krajowych w celu zapewnienia ochrony prawa wspólnotowego niż środki przewidziane w prawie krajowym (wyrok z dnia 7 lipca 1981 r. w sprawie 158/80 Rewe, Rec. s. 1805, pkt 44).

Odmienne byłoby tylko w przypadku, gdyby z konstrukcji krajowego porządku prawnego wynikało, iż brak w nim środka prawnego pozwalającego, choćby w sposób incydentalny, zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie Rewe, pkt 5; ww. wyroki w sprawie Comet, pkt 16; w sprawie Factortame i in., pkt 19–23)”.

76. Moim zdaniem w prawie austriackim istnieją środki prawne, zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, umożliwiające zakwestionowanie przestrzegania postanowień rozporządzenia nr 1371/2007 przez Austrię³⁹. W niniejszej sprawie nie wyłoniła się również kwestia pozbawienia drogi sądowej pasażerów podróżujących koleją ani samej Schienen-Control Kommission, które to prawo do drogi sądowej stanowi istotę zasad wypracowanych przez Trybunał w przedmiocie skutecznej ochrony sądowej.

77. Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika zasada, iż gdy państwo członkowskie, korzystając z uprawnień dyskrecyjnych do „wyznaczeni[a] właściwych sądów i określeni[a] zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego”⁴⁰, pozostawia możliwość podniesienia zarzutu uchybienia powiązanego z zasadą skuteczności, to obowiązek narzucony przez prawo Unii na *sądy krajowe* polega jedynie na

36 — Co się tyczy sankcji, zgodnie z § 167 EisdG, ten, kto nie podaje do publicznej wiadomości warunków przyznawania odszkodowań zgodnie z § 22a (1) EisdG, podlega karze grzywny w wysokości do 2 180 EUR nakładanej przez Bezirksverwaltungsbehörde, a nie przez Schienen-Control Kommission.

37 — W celu zapoznania się ze szczegółowym studium na temat wrażliwości uprawnień w zakresie zarządzania środkami prawnymi przez sądy administracyjne na tle utrzymania podziału władz, zob. *Sprawozdanie ogólne Stowarzyszenia Najwyższego Sądownictwa Administracyjnego*, VIII Kongres, Madryt, 2004 r.

38 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Factortame.

39 — Wyżej wymieniony w przypisie 32 wyrok w sprawie Unibet, pkt 55.

40 — Wyżej wymieniony w przypisie 29 wyrok w sprawie Impact, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

„interpretowaniu obowiązujących krajowych zasad postępowania w zakresie jurysdykcji, w *miarę możliwości* w taki sposób, by ich stosowanie umożliwiała realizację celu w postaci skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego” (podkreślenie własne)⁴¹.

78. Należy dodać, iż uprawnienie sądów do wydawania nakazów innych niż w przedmiocie środków tymczasowych skierowanych do organów administracyjnych nie może być uważane za część składową ogólnej zasady prawa Unii skutecznej ochrony sądowej z innej ważnej przyczyny. Taka kompetencja nigdy nie została przyznana sądownictwu Unii względem pozostałych instytucji Unii⁴². W świetle powyższego trudno podnosić argument, że należałoby wymagać więcej od sądów państw członkowskich niż od sądów Unii⁴³.

V – Wnioski

79. Z powyższych względów proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof udzielona została następująca odpowiedź:

Pytanie pierwsze

Artykuł 30 ust. 1 zdanie pierwsze 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 tego rozporządzenia nie jest uprawniony do wskazania przedsiębiorstwu kolejowemu, którego warunki przyznawania odszkodowań nie spełniają kryteriów określonych w art. 17 tego rozporządzenia, w sposób wiążący konkretnej treści warunków przyznawania odszkodowań, które przedsiębiorstwo to ma stosować, jeśli prawo krajowe pozwala mu jedynie na uznanie tego rodzaju warunków przyznawania odszkodowań za bezskuteczne. Jednakże ciążące na przedsiębiorstwie kolejowym zobowiązanie prawne do przestrzegania przepisów art. 17 tego rozporządzenia, stosownie do wykładni właściwych sądów krajowych i Trybunału, nie jest zależne od uprawnień organu krajowego ani od sankcji, jakie organ ten może wymierzyć.

Pytanie drugie

Artykuł 17 rozporządzenia nr 1371/2007 należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe nie może wyłączyć zobowiązania do zapłaty odszkodowania w przypadkach siły wyższej.

41 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Impact, pkt 54. Porównaj ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Gavieiro, pkt 95, 96. Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie, Zb.Orz. s. I-1255, pkt 51.

42 — Zwracam uwagę, że traktat z Lizbony utrzymał tradycyjne ograniczenie w przedmiocie środków, jakie mogą zarządzać Trybunał i Sąd, a są to środki tymczasowe oraz zawieszające (art. 278 TFUE i 279 TFUE), orzekanie o nieważności aktów Unii (art. 264 TFUE i 266 TFUE) oraz uprawnienie do zasądzania odszkodowań (art. 268 TFUE i art. 340 akapity drugi i trzeci TFUE). Oznacza to w konsekwencji, że żądanie przez stronę skarżącą wydania konkretnego nakazu, zobowiązującego właściwą instytucję Unii do konwalidacji zarzucanej nieprawidłowości, jest niedopuszczalne. Zobacz np. wyrok Sądu z dnia 15 września 1998 r. w sprawach połączonych T-374/94, T-375/94, T-384/94 i T-388/94 ENS i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-3141, pkt 53.

43 — Zwracam uwagę per analogiam na paralelizm w dziedzinie odpowiedzialności państwa, w odniesieniu do zasad przypisywanych państwom członkowskim i instytucjom Unii, stwierdzony w wyroku z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, Rec. s. I-5291.