

Warszawa, dnia 9 października 2019 r.

Poz. 37

**DECYZJA NR DRR-WRRR.715.13.2019.ŁB  
PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO**

z dnia 13 września 2019 r.

**w sprawie korzystania przez Koleje Dolnośląskie S.A. z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej zarządzanych przez Polskie Koleje Państwowe S.A. bez zawartej umowy.**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, w związku z art. 13a ust. 1 oraz art. 36c ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 710 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”, lub „Ustawą”, po rozpatrzeniu złożonego przez Koleje Dolnośląskie S.A. z siedzibą w Legnicy, zwaną dalej „Koleje Dolnośląskie”, „Przewoźnikiem”, „Spółką” lub „Stroną”, wniosku z 18 lipca 2019 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego: 22 lipca 2019 r.) o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „Prezesem UTK”, decyzji z 26 czerwca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.7.2019.MR stwierdzającej naruszenie przez Koleje Dolnośląskie przepisów z zakresu kolejnictwa, tj. art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez Koleje Dolnośląskie z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej – stacjach pasażerskich zarządzanych przez Polskie Koleje Państwowe S.A., zwaną dalej „PKP S.A.”, bez zawartej umowy o udostępnienie obiektów infrastruktury usługowej,

**utrzymuję w mocy**

**w całości decyzję Prezesa UTK z 26 czerwca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.7.2019.MR.**

**UZASADNIENIE**

**Stan faktyczny:**

Prezes UTK, w piśmie skierowanym do PKP S.A., z 20 marca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.5.2019.1.TK, zwrócił się o informację czy ze wszystkimi przewoźnikami kolejowymi, korzystającymi z obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. zostały zawarte umowy, o których mowa w art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Zwrócono się o wskazanie przewoźników, z którymi nie zostały zawarte umowy oraz o informację czy złożyli oni wnioski o udostępnienie stacji pasażerskich i jaka jest przyczyna nie zawarcia umów.

PKP S.A. w piśmie do Prezesa UTK z 29 marca 2019 r., poinformowała, że Spółka, nie złożyła wniosku o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej i nie podpisała umowy.

PKP S.A. wystawiła za okres od 10 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. faktury za bezumowne korzystanie z obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, z których korzystał Przewoźnik. Koleje Dolnośląskie nie przyjęła wystawionych faktur i nie dokonała płatności.

Prezes UTK pismem z 10 kwietnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.7.2019.3.TK, zawiadomił Przewoźnika o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie naruszenia art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez Przewoźnika z usług świadczonych na stacjach pasażerskich w rozkładzie jazdy pociągów 2017/2018 bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej. Jednocześnie poinformowano Stronę, że do materiału dowodowego w sprawie włączone zostały poniższe dokumenty:

- 1) pismo Prezesa UTK do PKP S.A. z 20 marca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.5.2019.1.TK;
- 2) pismo PKP S.A. do Prezesa UTK z 29 marca 2019 r.;
- 3) *Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, zarządzanych przez PKP S.A., zwany dalej „Regulaminem”.*

Ponadto wezwano Spółkę do udzielenia następujących informacji:

- 1) czy Przewoźnik korzysta w rozkładzie jazdy pociągów 2018/2019 z obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., zwanych dalej „OIU”;
- 2) czy na terenie OIU prowadzona jest sprzedaż biletów na pociągi Przewoźnika w kasach własnych, kasach innych przewoźników lub w biletomatach;
- 3) czy Przewoźnik umieszcza na terenie OIU dodatkowe informacje handlowe.

Koleje Dolnośląskie, pismem z 18 kwietnia 2019 r., znak: KD/N/24/2019, odpowiedziały na powyższe wezwanie. Strona poinformowała, że nie korzysta bezumownie z żadnych usług świadczonych w OIU. W każdym przypadku, w którym Przewoźnik korzysta z powierzchni usługowych (np. kasy biletowe), ma zawarte umowy o najem tych powierzchni. Spółka wskazała, że korzysta z OIU w zakresie wskazanym w załączniku do pisma, na podstawie zawartych z PKP S.A. umów. Ponadto Spółka wskazała, że w lokalizacjach wskazanych w załączniku nr 1 pisma, zgodnie z zawartymi umowami prowadzona jest sprzedaż biletów w kasach własnych spółki. Jeżeli ma miejsce sprzedaż biletów na pociągi spółki w kasach innych przewoźników lub biletomatach, to sprzedaż taka odbywa się zgodnie z zawartymi z takimi podmiotami umowami określającymi m.in. wzajemne rozliczenia finansowe z tego tytułu, w tym ponoszenie opłat za najem powierzchni służącej do sprzedaży biletów. Strona wskazała także, że dodatkowe informacje handlowe (gabloty z plakatami reklamowymi) są umieszczane przez Przewoźnika w przejściach podziemnych do peronów na stacjach: Legnica i Wrocław Główny zgodnie z umowami zawartymi z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., zwanej dalej „PKP PLK S.A.”. Wskazując na powyższe fakty dotyczące wykazania przez Stronę, że ma zawarte z PKP S.A. jako operatorem OIU w każdym przypadku umowy na każdy z obiektów na najem powierzchni usługowych, zdaniem Przewoźnika nie ma podstaw do żądania przez PKP S.A. wystąpienia z wnioskiem o dostęp do innych obiektów infrastruktury nie zdefiniowanych przez PKP S.A. tj. obiektów, z których Przewoźnik nie korzystał i nie korzysta.

Prezes UTK pismem z 10 maja 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.7.2019.5.TK, zawiadomił Koleje Dolnośląskie o uprawnieniach wynikających z art. 10 k.p.a., tj. o możliwości złożenia ostatecznych oświadczeń i stanowisk w sprawie oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma. Jednocześnie Stronę poinformowano, że do materiału dowodowego w sprawie dołączono rozkłady jazdy Spółki dla linii: D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9, D10, D15, D16, D19, D21, D25, D26, D28, D29, D99. Są to rozkłady, które obowiązywały w okresie od 10 marca 2019 r. do 8 czerwca 2019 r. dostępne pod adresem: <https://www.kolejedolnoslaskie.pl/rozkladbilety/> (dostęp z 9 maja 2019 r.).

Następnie Prezes UTK pismem z 5 czerwca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.7.2019.8.MR, poinformował Stronę, że do materiału dowodowego w niniejszej sprawie włączono następujące dokumenty:

- pismo PKP S.A. z 9 maja 2019 r., znak: KN003.6111.6.2018.BS/19 do zarządu Kolei Dolnośląskich, przekazane do wiadomości Prezesa UTK;
- pismo PKP S.A. z 21 maja 2019 r., znak: KSI03.6111.4.2019/1.

W tym samym piśmie Strona została poinformowana o uprawnieniach wynikających z art. 10 k.p.a., tj. o możliwości złożenia ostatecznych oświadczeń i stanowisk w sprawie oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 5 dni od dnia otrzymania pisma.

Prezes UTK wydał 26 czerwca 2019 r. decyzję, znak: DRR-WRRR.715.7.2019.MR, zwaną dalej „Decyzją”, w której stwierdził naruszenie przez Koleje Dolnośląskie przepisów z zakresu kolejnictwa poprzez naruszenie art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez Stronę z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej – stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., bez zawartej umowy o udostępnienie obiektów infrastruktury usługowej. Dodatkowo, Prezes UTK w ww. Decyzji, wyznaczył termin na usunięcie nieprawidłowości wskazanej w Decyzji do dnia 30 września 2019 r.

Decyzja została doręczona Stronie 4 lipca 2019 r.

Pismem z 18 lipca 2019 r., (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego: 22 lipca 2019 r.) Koleje Dolnośląskie wniosły o:

- 1) ponowne rozpatrzenie sprawy w przedmiocie objętym Decyzją,
- 2) wstrzymanie wykonania decyzji do czasu prawomocnego zakończenia postępowania i wydanie postanowienia w tej sprawie,
- 3) uchylenie w całości Decyzji nakładającej na Koleje Dolnośląskie obowiązek zawarcia z PKP S.A. odrębnej umowy o udostępnianie obiektów infrastruktury kolejowej - stacji pasażerskiej.

Spółka w ww. piśmie, zarzuciła Decyzji następujące naruszenie przepisów:

- 1) art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym przez jego niewłaściwe zastosowanie,
- 2) art. 77 k.p.a. w związku z art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez uchybienie obowiązкови zebrania i rozpatrzenia przez organ całego materiału dowodowego w sposób wystarczający, co zdaniem Spółki skutkowało wydaniem wadliwego rozstrzygnięcia nieuwzględniającego słusznego interesu Strony,
- 3) art. 7 k.p.a. w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez jedynie lakoniczne i powierzchowne ustosunkowanie się do zgłoszonych wyjaśnień, twierdzeń i wniosków strony postępowania,
- 4) art. 13 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy o transporcie kolejowym poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i wszczęcie z urzędu postępowania wyłącznie na korzyść operatora obiektu infrastruktury kolejowej w sytuacji, gdy nie doszło w sprawie do naruszenia zasady sprawiedliwego i niedyskryminującego traktowania przez operatora przewoźnika Koleje Dolnośląskie, a tylko taka sytuacja uprawniałaby Prezesa UTK do realizacji ustawowego imperium.

Pismem z 28 lipca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.13.2019.3.ŁB Prezes UTK zawiadomił Strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie.

Prezes UTK, pismem z 14 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.13.2019.4.ŁB, zawiadomił Strony o uprawnieniach wynikających z art. 10 k.p.a., tj. o możliwości złożenia ostatecznych oświadczeń i stanowisk w sprawie oraz wypowiedzi co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 5 dni od dnia otrzymania pisma.

Strona nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia.

#### **Mając powyższe na uwadze, Prezes UTK postanowił, co następuje.**

Przedmiotem niniejszego postępowania jest ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej zaskarżoną Decyzją, z uwzględnieniem podniesionych przez Koleje Dolnośląskie zarzutów, a w konsekwencji ustalenie, czy zaskarżona Decyzja została wydana zgodnie z przepisami prawa oraz czy była zasadna pod względem kryterium słuszości i celowości. Decyzja dotyczyła stwierdzenia czy Spółka korzysta z OIU, zarządzanych przez PKP S.A. Przewoźnik nie miał zawartej umowy na korzystanie ze stacji pasażerskich, dlatego też w Decyzji, Prezes UTK stwierdził, że Koleje Dolnośląskie korzystają bezumownie z obiektów zarządzanych przez PKP S.A, w związku z czym Spółka naruszyła art. 36c ust.1 Ustawy.

Zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, *do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się, z zastrzeżeniem art. 13b ust. 2 i 3, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Z uwagi na to, że przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie regulują w sposób szczególny kwestii ponownego rozpatrzenia sprawy, w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy k.p.a.*

Jak stanowi art. 15 k.p.a., *postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.*

Zgodnie z art. 129 § 1 i 2 k.p.a., odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie.

Według art. 127 § 1 k.p.a., *od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Zgodnie z § 3 tego przepisu, od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.*

Z kolei w myśl art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., ilekroć w przepisach k.p.a. jest mowa o ministrach, rozumie się przez to m.in. także kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra.

Stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego, właściwym w sprawach regulacji rynku kolejowego. Prezes UTK jest zatem organem, o którym mowa w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

Na wstępie Prezes UTK zbadał dopuszczalność złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Spółkę. Decyzja Prezesa UTK z 26 czerwca 2019 r. znak: DRR-WRRR.715.7.2019.MR, została doręczona Stronie 4 lipca 2019 r. Koleje Dolnośląskie 18 lipca 2019 r. nadały w placówce pocztowej Legnica 1, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Urzędu Transportu Kolejowego, który wpłynął 22 lipca 2019 r. Stosownie do art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego

w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 2188 z późn. zm.).

Legitymację prawną do wniesienia odwołania posiada podmiot, który spełnia przesłanki z art. 28, 29 i 30 k.p.a. Stosownie do art. 28 k.p.a., *stroną jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.*

W myśl art. 29 k.p.a., stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej, a zgodnie z art. 30 ust. 1 k.p.a., zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych oceniana jest według przepisów prawa cywilnego.

W k.p.a. nie zostały przewidziane przesłanki materialne, które ograniczałyby legitymację strony do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przyjąć należy, że w stosunku do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jedyną przesłanką jest niezadowolenie strony z rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu I instancji. Stronie przysługuje zatem legitymacja do wniesienia odwołania, gdy jest niezadowolona z decyzji I instancji, przy czym określenie – "niezadowolona z decyzji" – należy interpretować rozszerzająco.

Zbliżone stanowisko przyjął Naczelny Sąd Administracyjny, zwany dalej „NSA”, w wyroku z 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92: *Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza ograniczeń formalnych ani materialnych dotyczących prawa odwołania się strony. W nauce zgodnie podkreśla się, że Kodeks postępowania administracyjnego nie uzależnia realizacji przez stronę odwołania od udziału jej w postępowaniu przed organem I instancji (ograniczenie formalne). Prawo odwołania się ma nie tylko strona, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją, ale również osoba, która wprawdzie nie brała udziału w postępowaniu, ale jest stroną w rozumieniu przepisów art. 28 k.p.a.*

Stosownie do regulacji art. 128 k.p.a. odwołanie strony nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Koleje Dolnośląskie wraz z wnioskiem przedłożyła uzasadnienie swojego stanowiska, które wraz z pozostałym materiałem dowodowym zostało przeanalizowane w toku postępowania odwoławczego.

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że Strona jest osobą prawną posiadającą pełną zdolność do czynności prawnej, której obowiązków prawnych dotyczy zaskarżona Decyzja, zgodnie z którą, Prezes UTK stwierdził, że Spółka ma obowiązek posiadania zawartej umowy z PKP S.A. o udostępnienie infrastruktury usługowej, w rezultacie czego zobowiązana jest do stosowania wszelkich zawartych w niej zobowiązań w tym także do pokrywania kosztów udostępniania na jej rzecz OIU – stacji pasażerskich. Ponadto należy stwierdzić, że Spółka posiada interes prawny i faktyczny w złożeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W ocenie Prezesa UTK, przesłanki określone w przepisach art. 28-30 k.p.a. zostały przez Przewoźnika spełnione, w związku z tym zasadne jest twierdzenie, że Strona posiadała legitymację prawną do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Wobec powyższego, uznać należy, że w niniejszej sprawie zrealizowane zostały przesłanki zobowiązujące Prezesa UTK do ponownego rozpoznania sprawy zakończonej wydaniem zaskarżonej Decyzji.

Według art. 138 ust. 1 k.p.a. *organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:*

- 1) *utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, albo*
- 2) *uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo uchylając tę decyzję umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo*
- 3) *umarza postępowanie odwoławcze.*

Zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2012 r. sygn. akt II OSK 2720/11, *Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzje, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone (...) Tym samym organ odwoławczy nie może ograniczyć się jedynie do kontroli zaskarżonej decyzji. Organ odwoławczy obowiązany jest rozpatrzyć odwołanie i wydać decyzję zgodnie z treścią art. 138 k.p.a. to jest dokonując merytorycznej i prawnej oceny zaskarżonej decyzji.*

Z powyższego wynika, że organ rozpatrując wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ma obowiązek powtórnie wnikliwie i szczegółowo rozpoznać sprawę. Właściwe zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania wymaga nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez stosowne organy, ale konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego, tak by dwukrotnie oceniono dowody, przeanalizowano wszystkie argumenty (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w Krakowie z 29 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 655/16).

*Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w I instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu I instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym (por. wyrok NSA z 21 czerwca 1988 r. sygnatura akt SA/Lu 151/88, Orzecznictwo NSA 1988, Nr 2, poz. 72). Organ II instancji ocenia materiał dowodowy i orzeka według stanu prawnego istniejącego w dacie wydania decyzji odwoławczej (tak: wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 1995 r., sygnatura akt SA/Gd 435/95, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 1996, Nr 2, poz. 39).*

Przepis art. 138 k.p.a. w sposób wyczerpujący określa rodzaje rozstrzygnięć organu odwoławczego. Oznacza to, że nie może on wyjść poza granice wyznaczone tym uregulowaniem, w szczególności zaś poprzestać wyłącznie na uchyleniu zaskarżonej decyzji bądź stwierdzeniu jej nieważności. Jednoznacznie wypowiedział się w tej materii NSA (wyrok z dnia 13 grudnia 1983 r. sygnatura akt SA/Kr 706/83 Gospodarka – Administracja Państwowa 1987, nr 5, s. 4 oraz z dnia 14 lutego 1986 r. sygnatura akt III SA 1344/85 Gospodarka – Administracja Państwowa 1987, nr 8, s. 45, za: Z. Kmiecik, Warianty rozstrzygnięcia organu odwoławczego, [w:] *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, wydawnictwo Oficyna 2011, LEX Nr 124769). NSA wyraził pogląd, że uchylając zakwestionowaną w formie odwołania decyzję, organ odwoławczy *jest zobowiązany do określenia swego stanowiska w sprawie, co powinno nastąpić poprzez orzeczenie co do istoty sprawy, umorzenie postępowania lub przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.*

Prezes UTK, rozpatrując ponownie sprawę w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego, wziął pod rozwagę całokształt materiału dowodowego zebranego w sprawie, w tym również stanowisko KD zaprezentowane we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z 18 lipca 2019 r. Prezes UTK dokonał także ponownej analizy stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy i ustalił co następuje.

W ocenie Prezesa UTK, nie ulega wątpliwości, że KD korzysta ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, KD, nie wskazała na żadne nowe okoliczności faktyczne, które wskazywałyby na fakt, że Spółka rzeczywiście w żaden sposób nie korzysta z obiektów PKP S.A. Korzystanie z infrastruktury stacji pasażerskiej przez Przewoźnika, sprowadza się do korzystania przez jego pasażerów z powierzchni wchodzącej w skład obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej takich jak np. poczekalnia. Podróżni mają bowiem zagwarantowane prawo do korzystania ze stacji pasażerskich na podstawie przepisów Ustawy (art. 36k ust. 1 Ustawy). Również w art. 36k ust. 4 Ustawy, ustawodawca zagwarantował podróżnym możliwość korzystania z poczekalni. Zatem z ww. przepisów wynika, że podróżni mają prawo korzystać z pomieszczeń wchodzących w skład OIU - stacji pasażerskiej.

Z brzmienia art. 36c ust. 1 Ustawy wprost wynika, *przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie po zawarciu z operatorem umowy określającej w szczególności prawa i obowiązki operatora i przewoźnika kolejowego związane ze świadczonymi usługami.* Zakres korzystania ze stacji pasażerskiej został natomiast uszczegółowiony w art. 36j ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którym udostępnianie stacji pasażerskiej polega na:

- 1) umożliwieniu korzystania przez podróżnych ze stacji pasażerskiej;
- 2) udostępnianiu przewoźnikom kolejowym, na zasadach określonych w rozdziale 6a:
  - a) powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych lub
  - b) systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej.

Warunkiem uzyskania przez Przewoźnika dostępu do stacji pasażerskiej jest złożenie wniosku o udostępnienie stacji pasażerskiej, co określono w rozdziale 3 § 7 ust. 1 Regulaminu, czego w niniejszej sprawie Przewoźnik nie uczynił.

Zdaniem Prezesa UTK, Przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskiej między innymi poprzez umożliwienie korzystania ze stacji pasażerskiej swoim pasażerom. Ustawa, określając zasady udostępniania obiektów infrastruktury usługowej, nie ingeruje w stosunek pomiędzy przewoźnikiem a jego pasażerami, wyraźnie wskazując, że stronami stosunku dotyczącego udostępniania obiektów infrastruktury usługowej jest operator i przewoźnik kolejowy, w żadnym razie stroną takiego stosunku nie jest pasażer, dlatego nieodpłatność korzystania z obiektu przez pasażera nie może oznaczać nieodpłatności korzystania przez przewoźnika. Dlatego też to przewoźnik ma obowiązek pokrywania kosztów udostępniania OIU - stacji pasażerskiej, mimo tego, że faktyczne bezpośrednio korzystającym ze stacji pasażerskiej jest pasażer korzystających z usług przewoźnika.

Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, pociągi Przewoźnika zatrzymują się przy stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A, fakt ten potwierdza materiał dowodowy dołączony do sprawy tj. dokumenty ze strony internetowej Przewoźnika tj. rozkład jazdy pociągów dla linii: D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9, D10, D15, D16, D19, D21, D25, D26, D28, D29, dostępnego pod adresem: <https://www.kolejedolnoslaskie.pl/rozklad-bilety/> [dostęp na dzień: 4 września 2019 r.] oraz załącznik do Regulaminu – wykaz stacji pasażerskich wraz z ich kategoryzacją oraz określeniem dostępności do obiektu ze strony PKP S.A. Powyższe wskazuje na fakt, że pociągi Przewoźnika zatrzymują się kilkakrotnie w ciągu doby na niektórych ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., np. Wrocław Główny,

Wałbrzych Główny, Jelenia Góra, czy Legnica. Należy zatem przyjąć, że Spółka poprzez samo zatrzymanie pociągu przy stacji pasażerskiej, korzysta z niej poprzez swoich pasażerów, którzy mają możliwość korzystania z powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na danej stacji pasażerskiej oraz z usług świadczonych na tej stacji np. poprzez oczekiwanie na pociąg w poczekalni, kupno biletu.

Po ponownej analizie przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, że Przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. Następują planowane w rozkładzie jazdy postoje pociągów w celu wymiany pasażerskiej, co powoduje potrzebę korzystania przez pasażerów PR z powierzchni stacji pasażerskich takich jak poczekalnia czy ciągi komunikacyjne. Podróżni mają bowiem zagwarantowane prawo do korzystania ze stacji pasażerskich na podstawie powołanych powyżej przepisów Ustawy, które potwierdzają, że podróżni mają prawo korzystać z pomieszczeń wchodzących w skład OIU - stacji pasażerskiej. Koszty udostępniania powierzchni powinny być pokrywane przez przewoźników na podstawie zawartych umów.

W uzasadnieniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Koleje Dolnośląskie powołała się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z 10 lipca 2019 r. w sprawie C-210/18, zwanego dalej „wyrokiem TSUE”, odnoszący się do opłaty peronowej, podnosząc, że pomiędzy stacją pasażerską i peronem musi być w sposób jasny wyznaczona „granica” powierzchni.

Niniejsze postępowanie dotyczy tego czy Spółka korzysta ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., z którą ponad wszelką wątpliwość nie ma podpisanej umowy na udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. Sama kwestia prawidłowej kwalifikacji infrastruktury peronowej wraz z drogami dojazdu, nie ma wpływu na niniejszą decyzję a sam wyrok TSUE nie zwalnia Przewoźnika z obowiązku zawierania umów na dostęp do stacji pasażerskich. Należy również podkreślić, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do Regulaminu, PKP S.A. zarządza 562 stacjami pasażerskimi, w skład których wchodzi jedynie dworce kolejowe (bez peronów). Jedynie trzy stacje pasażerskie (Warszawa Centralna, Warszawa Śródmieście oraz Warszawa Wileńska) obejmują dworce wraz z peronami. Warto podkreślić, że w niniejszej sprawie Przewoźnik nie korzysta ze stacji pasażerskich, które obejmują także perony zarządzane przez PKP S.A. Liczba stacji pasażerskich składających się z peronów zarządzanych przez PKP S.A. w ramach OIU jest więc marginalna i nie powinna rzutować na obowiązek zawarcia umów na korzystanie z pozostałych OIU zarządzanych przez PKP S.A. tj. z dworców pasażerskich, tym bardziej że Przewoźnik nie korzysta na dzień dzisiejszy z żadnej z tych stacji.

Odnosząc się do zarzutów stawianych przez KD, Prezes UTK stwierdza co następuje.

W stosunku do zarzutu dotyczącego naruszenia przepisu art. 36c ust.1 Ustawy, zdaniem Prezesa UTK zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie z poniższych względów.

Spółka wskazała, że korzysta z usług świadczonych przez PKP S.A. w sposób umowny. Jednakże podpisane umowy, których zestawienie Koleje Dolnośląskie przedstawiły w piśmie z 18 kwietnia 2019 r., dotyczą w zdecydowanej większości umów najmu powierzchni w lokalach, do których pasażerowie nie mają dostępu. Nie ma żadnej umowy najmu na powierzchnię przeznaczoną do odprawy podróżnych (np. poczekalnie, piesze ciągi wewnątrz dworca, hole, itp.). Tymczasem, przedmiotem udostępniania jest przede wszystkim taka powierzchnia (co znajduje odzwierciedlenie zarówno w art. 36j ust. 1 pkt 2, lit. a ustawy o transporcie kolejowym, jak również w Regulaminie, w którym zdefiniowane zostało pojęcie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych).

Intencją ustawodawcy było wprowadzenie zapisów mających na celu sfinansowanie korzystania z przestrzeni ogólnodostępnej służącej odprawie podróżnych. Przepisy te są wdrożeniem zapisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. (Dz. Urz. UE L 343 z 14 grudnia 2012, str. 32) w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, zwanej dalej „Dyrektywą 34”, a zaproponowany model funkcjonuje w zdecydowanej większości państw Unii Europejskiej.

Przewoźnik w uzasadnieniu wskazał, że *skoro stacje pasażerskie są dla pasażerów, a nie dla przewoźników kolejowych - co wprost definiuje ustawa, to fakt udostępniania pasażerom poczekalni czy też osłony przed deszczem, zimnem czy upałem - w zależności od pory roku i aury, czy też ciągów komunikacyjnych niezbędnych dla dotarcia pasażera na peron jest realizacją ustawowego obowiązku zarządcy obiektu, a nie przewoźników kolejowych wykonujących usługi przewozowe.*

Zgodnie z art. 36j ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym udostępnianie stacji pasażerskiej polega na udostępnianiu przewoźnikom kolejowym, na zasadach określonych w rozdziale 6a powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych lub systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej. Rozdział 6b ustawy o transporcie kolejowym został poświęcony stacji pasażerskiej. Zapisy tego rozdziału należy traktować łącznie z zapisami załącznika nr 2 do ustawy o transporcie kolejowym, który wskazuje w ustępie 2 pkt 1 stację pasażerską, jako obiekt, w którym są świadczone usługi na rzecz przewoźników kolejowych. Ponadto, rozdział 6a ustawy o transporcie kolejowym, który ma zastosowanie również w odniesieniu do stacji pasażerskich, określa m.in. zasady ustalania opłat pobieranych od przewoźników kolejowych za dostęp do obiektu

(art. 36e). Oznacza to, że operator stacji pasażerskiej został uprawniony przez ustawodawcę do pobierania od przewoźników kolejowych opłat za dostęp do stacji pasażerskich, przy czym powinny być one ustalane na zasadach określonych w przywołanych przepisach.

Z powyższej konstrukcji przepisów wynika więc, że odpłatne udostępnianie stacji pasażerskiej na rzecz przewoźników kolejowych odbywa się niezależnie od treści art. 36k ust. 1 Ustawy, który wskazuje na obowiązek nieodpłatnego ich udostępniania podróżnym. W związku z tym usługi w obiektach infrastruktury usługowej, takich jak terminal towarowy, punkty zaplecza technicznego, stacja rozrządowa i stacja pasażerska, powinny być świadczone na podstawie zawartej umowy, o której mowa w art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

Koleje Dolnośląskie zarzuciły również naruszenie art. 13 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy o transporcie kolejowym poprzez niewłaściwe zastosowanie i wszczęcie z urzędu postępowania wyłącznie na korzyść operatora obiektu infrastruktury kolejowej, w sytuacji, gdy nie doszło w sprawie do naruszenia zasady sprawiedliwego i niedyskryminującego traktowania Spółki przez operatora OIU. Mając na uwadze przedmiot sprawy, Spółka prawdopodobnie błędnie wskazała rodzaj infrastruktury, wskazując infrastrukturę kolejową zamiast usługowej.

Zarzut ten nie znajduje uzasadnienia w świetle wniosku Przewoźnika, jak również w treści zaskarżonej decyzji. Należy wskazać, że Decyzja została wydana na podstawie art. 104 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 13a ust. 1, art. 13b ust. 1 i art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym *W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzje określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości*. W niniejszej sprawie stwierdzone zostało naruszenie art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, polegające na korzystaniu przez Koleje Dolnośląskie z usług świadczonych w stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. Mając na uwadze powyższe przepisy, Prezes UTK zobowiązany był do wydania zaskarżonej Decyzji, zgodnie z dyspozycją określoną w art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Natomiast przywołany przez Stronę art. 13 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy o transporcie kolejowym nie stanowił podstawy do wydania Decyzji. Należy jednak podkreślić, że wskazane w tym przepisie kompetencje Prezesa UTK realizowane są z jednej strony poprzez zapewnienie, aby wszyscy przewoźnicy posiadali umowy z operatorami obiektów infrastruktury usługowej, z której korzystają, a z drugiej strony poprzez kontrolę przestrzegania wszystkich przepisów dotyczących dostępu do infrastruktury usługowej, określonych w Rozdziale 6a Ustawy. Zawarcie umowy pomiędzy operatorem a Przewoźnikiem jest więc niezbędne, w celu realizacji kompetencji nadzorczych Prezesa UTK.

W nawiązaniu do zarzutu Spółki dotyczącego wszczęcia postępowania wyłącznie na korzyść operatora obiektu infrastruktury usługowej należy stwierdzić, że z całą pewnością podjęte w zaskarżonej Decyzji rozstrzygnięcie, nie faworyzuje w żaden sposób operatora obiektów infrastruktury usługowej. Koleje Dolnośląskie, tak samo jak wszyscy pozostali przewoźnicy, aby uzyskać prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej, obowiązana jest z mocy Ustawy do zawarcia umowy, określającej prawa i obowiązki operatora i przewoźnika.

PKP S.A. posiada podpisane umowy z większością przewoźników kolejowych na dostęp do stacji pasażerskich. Bezumowne korzystanie przez Koleje Dolnośląskie ze stacji pasażerskich jest próbą ominięcia przez Przewoźnika przepisów, celem osiągnięcia przewagi rynkowej, co przeczy zasadom konkurencji.

Odnosząc się do zarzutów stawianych przez Koleje Dolnośląskie, we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, które dotyczą naruszenia przepisów proceduralnych, Prezes UTK wskazuje, co następuje.

Strona podniosła zarzuty naruszenia art. 77 k.p.a. w zw. z art. 107 § 2 k.p.a. dotyczące przeprowadzonego postępowania dowodowego oraz naruszenia art. 7 k.p.a. poprzez jedynie lakoniczne i powierzchowne ustosunkowanie się do zgłoszonych wyjaśnień, twierdzeń i wniosków strony postępowania.

W toku całego postępowania Prezes UTK nie uchybił określonej w art. 7 k.p.a. zasadzie prawdy obiektywnej, podejmując wszelkie niezbędne czynności, które doprowadziły do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Wyrazem tego było wystąpienie do PKP S.A. o informację, czy spółka ta zawarła umowy na korzystanie ze stacji pasażerskich ze wszystkimi przewoźnikami oraz zwrócenie się, przez Prezesa UTK, do Przewoźnika o odpowiedź na szczegółowe pytania oraz o stanowisko w sprawie.

Wszystkie wyjaśnienia Kolei Dolnośląskich zawarte w piśmie z 18 kwietnia 2019 r. zostały przez Prezesa UTK dokładnie przeanalizowane. Argumentacja zaprezentowana w Decyzji została należycie uzasadniona, odnosząc się także do stanowiska Strony złożonego w toku postępowania. Tym samym, Prezes UTK zrealizował także dyspozycję art. 77 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Całość materiału dowodowego zebranego w sprawie została należycie rozpatrzona i uwzględniona w uzasadnieniu Decyzji. Nie można zatem uznać za uzasadniony, zarzut naruszenia art. 77 w zw. z art. 107 § 3 k.p.a.

Prezes UTK sprostował wynikającemu z powołanego art. 107 § 3 k.p.a. wymaganiu dotyczącemu uzasadnienia faktycznego decyzji. Zawiera ona bowiem wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz na których oparł wydaną

Decyzję. Należy przy tym zaznaczyć, że żadnemu z dowodów – w szczególności wyjaśnieniom Kolei Dolnośląskich – Prezes UTK nie odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Analiza zgromadzonego materiału dowodowego, dokonana w świetle obowiązujących przepisów i zgodnie z zasadami postępowania dowodowego prowadzi do konkluzji, że rozstrzygnięcie podjęte w niniejszej sprawie przez Prezesa UTK było prawidłowe.

Dodatkowo, Prezes UTK zwraca uwagę, że Spółce zapewniono prawo do czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności poprzez umożliwienie zapoznania się z całością zebranego materiału w sprawie, przedkładania oświadczeń, stanowisk uzupełniających dotychczasowe dowody.

Odnosnie wniosku Spółki o wstrzymanie wykonania Decyzji, należy zwrócić uwagę, że skarżona Decyzja Prezesa UTK nie została opatrzona rygiorem natychmiastowej wykonalności, w związku z tym jej wykonanie zostało z mocy prawa wstrzymane na podstawie art. 130 § 2 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. Stosowanie do powołanego przepisu, wniesienie odwołania (w niniejszej sprawie – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) wstrzymuje wykonanie decyzji. Decyzja ta może stać się wykonalna po jej utrzymaniu w mocy w ramach ponownego rozpatrzenia sprawy na skutek wniosku Przewoźnika z 18 lipca 2019 r.

Odnosząc się do wniosku Przewoźnika o *Uchylenie w całości decyzji w/w wskazanej decyzji z dnia 26.06.2019 r. nakładającej na Spółkę Koleje Dolnośląskie S.A. z siedzibą w Legnicy obowiązku zawarcia ze Spółką Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie, odrębnej umowy o udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej - stacji pasażerskich*. Prezes UTK, zauważa iż zgodnie z art. 138 ust 1 k.p.a. *organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo umarza postępowanie odwoławcze*. Odnosząc się do treści przedstawionego przepisu oraz wniosku Spółki, Prezes UTK stwierdza, że nie ma możliwości rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z żądaniem Strony. Mając na uwadze powyższe, a także dokonaną ponowną analizę stanu faktycznego i prawnego, wykonując dyspozycję zawartą w art. 138 ust. 1 k.p.a., Prezes UTK postanowił orzec jak w sentencji.

Reasumując, należy uznać, że Prezes UTK w sposób prawidłowy dokonał oceny zebranego materiału dowodowego i wydał rozstrzygnięcie w postaci Decyzji Prezesa UTK z 26 czerwca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.7.2019.MR, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o transporcie kolejowym, aktami wykonawczymi do tej ustawy, interpretując przepisy prawa krajowego zgodnie z ramami prawnymi wynikającymi z treści Dyrektywy 34.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji.

#### POUCZENIE

Na niniejszą decyzję, która jest ostateczna, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji za pośrednictwem Prezesa UTK. Wpis od skargi wynosi 200 zł i uiszczany jest gotówką do kasy sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy tego sądu (art. 16 § 1 k.p.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 1, art. 13 § 1 i § 2, art. 52 § 1 i § 2, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.)), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r. nr 221, poz. 2193 z późn. zm.).

Stronie przysługuje możliwość ubiegania się o prawo pomocy, obejmujące zwolnienie strony od kosztów sądowych oraz bezpłatne ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika, na zasadach określonych w art. 239 – 263 p.p.s.a.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego *Ignacy Góra*