

Warszawa, dnia 9 maja 2019 r.

Poz. 9

**DECYZJA NR DRR-WRRR.715.1.2019.AKK
PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO**

z dnia 10 kwietnia 2019 r.

**w sprawie nieprawidłowego uregulowania praw i obowiązków operatora i przewoźnika
przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w umowach o wykorzystanie zdolności przepustowej
na roczny rozkład jazdy pociągów 2018/2019**

Działając na podstawie art. 105 § 1 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 i 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2117 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”, działając w postępowaniu wszczętym z urzędu w przedmiocie naruszenia przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie, zwaną dalej „PKP PLK” lub „Spółką”, art. 36c ust. 2, w związku z art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w zakresie nieprawidłowego uregulowania praw i obowiązków operatora i przewoźnika w umowach o wykorzystanie zdolności przepustowej na roczny rozkład jazdy pociągów 2018/2019, związanych z nałożeniem dodatkowej opłaty za udostępnianie powierzchni służącej odprawie podróżnych na stacjach pasażerskich,

umarzam w całości postępowanie administracyjne z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny:

Pismem z 5 lutego 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.1.2019.13.AKK, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, zwany dalej „Prezesem UTK”, zawiadomił PKP PLK o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego wobec Spółki, w przedmiocie naruszenia art. 36c ust. 2, w związku z art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w zakresie nieprawidłowego uregulowania praw i obowiązków operatora i przewoźnika w umowach o wykorzystanie zdolności przepustowej na roczny rozkład jazdy pociągów 2018/2019, związanych z nałożeniem dodatkowej opłaty za udostępnianie powierzchni służącej odprawie podróżnych na stacjach pasażerskich.

PKP PLK, pismem z 12 lutego 2019 r., znak: IOR-0701-09/19, poinformowała Prezesa UTK, że umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej zawarte z przewoźnikami na rozkład jazdy pociągów 2018/2019 nie zawierały postanowień dotyczących wprowadzenia od 1 lutego 2019 r. dodatkowej opłaty za udostępnianie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na stacjach pasażerskich. W tym samym piśmie, Spółka stwierdziła, że wprowadzenie stawek jednostkowych opłat za udostępnianie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na stacjach pasażerskich, mających obowiązywać od 1 lutego 2019 r., (wprowadzone Uchwałą nr 1088/2018 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 27 grudnia 2018 r.), miało dotyczyć wszystkich przewoźników korzystających ze stacji pasażerskich. Ponadto, PKP PLK wskazała, że Zarząd Spółki w dniu 5 lutego 2019 r. podjął Uchwałą Nr 66/2019, zgodnie z którą, stawki jednostkowe opłat za udostępnianie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na stacjach pasażerskich będą obowiązywały od rozkładu jazdy pociągów 2019/2020 czyli od 15 grudnia 2019 r., a nie jak wprowadzono Uchwałą nr 1088/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. od 1 lutego 2019 r.

Pismem z 26 lutego 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.1.2019.25.AKK, Prezes UTK zawiadomił stronę o prawie do 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, pismem z 21 marca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.1.2019.27.AKK, wezwał PKP PLK do uzupełnienia braków formalnych, poprzez przesłanie pisma PKP PLK z 12 lutego 2019 r., nr IOR-0701-09/19 wraz z podpisem. Spółka uzupełniła ww. braki, pismem z 26 marca 2019 r.

Mając na uwadze powyższe, Prezes UTK zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 13 b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym: *W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin*

usunięcia nieprawidłowości. W myśl 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.

Przepis art. 104 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (§ 1). Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (§ 2). Stosowanie natomiast do art. 105 § 1 k.p.a.: Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Wobec powyższego, w przypadku stwierdzenia przez organ administracji obiektywnych przesłanek bezprzedmiotowości postępowania, organ administracji publicznej zobowiązany jest to postępowanie umorzyć w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a. Jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie nie ma bowiem wówczas podstaw do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, a dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku stanowiłoby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy. Odnosząc się do zagadnienia bezprzedmiotowości postępowania, wskazać należy, że zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”, zawartym w wyroku z 29 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1055/08: *bezprzedmiotowość postępowania zachodzi jedynie w sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania. Natomiast NSA w wyroku z 18 kwietnia 1995 r., sygn. akt. S.A./Łd 2424/94, stwierdził, że: Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ administracji państwowej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Z bezprzedmiotowością postępowania (art. 105 § 1 Kpa) mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.*

Przedmiotem niniejszego postępowania było ustalenie czy PKP PLK naruszyła art. 36c ust. 2, w związku z art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w zakresie nieprawidłowego uregulowania praw i obowiązków operatora i przewoźnika w umowach o wykorzystanie zdolności przepustowej na roczny rozkład jazdy pociągów 2018/2019, związanych z nałożeniem dodatkowej opłaty za udostępnianie powierzchni służącej odprawie podróżnych na stacjach pasażerskich.

Zgodnie z brzmieniem przepisów art. 36c ust. 1 i ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym: *1. 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. 2. W przypadku gdy operator jest zarządcą infrastruktury kolejowej udostępnianej na zasadach opisanych w rozdziale 6, może zawrzeć z przewoźnikiem kolejowym jedną umowę zamiast umowy, o której mowa w art. 30c ust. 2, oraz umowy, o której mowa w ust. 1, zawierającą wszystkie postanowienia wymagane tymi umowami.*

Powyższy przepis oznacza, że przewoźnik nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej, zwanych dalej „OIU”, dopiero po zawarciu z operatorem – zarządcą infrastruktury kolejowej, umów o wykorzystanie zdolności przepustowej. Zgodnie z brzmieniem art. 36c ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, operator będący zarządcą infrastruktury kolejowej udostępnianej na zasadach opisanych w rozdziale 6, może zawrzeć jedną umowę w której określone są szczegółowo wszystkie prawa i obowiązki stron. Zarządca infrastruktury nie może jednak, bez zgodny drugiej strony, jednostronnie nakładać na przewoźników nowych praw i obowiązków, w tym także w postaci obowiązku ponoszenia nowych – dodatkowych opłat, w trakcie obowiązywania umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej, ponieważ kwestie te zostały uregulowane w zawartych umowach, a ogórne nałożenie dodatkowego obowiązku, powoduje naruszenie ww. artykułów.

W niniejszej sprawie, PKP PLK, w Uchwale z dnia 27 grudnia 2018 r., nr 1088/2018, dokonała zmian w *Regulaminie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.* Jedną ze zmian zakładała nałożenie na przewoźników kolejowych dodatkowej opłaty za udostępnianie powierzchni służącej odprawie podróżnych na stacjach pasażerskich, tzw. opłaty peronowej. Opłata ta nie została wcześniej uwzględniona w umowach o wykorzystanie zdolności przepustowej z przewoźnikami i miała obowiązywać od 1 lutego 2019 r., czyli w okresie obowiązywania umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej na rok 2018/2019. Nałożenie opłaty peronowej zostało uregulowane przez PKP PLK poprzez dokonanie zmian w Regulaminie OIU. W podrozdziale 4.1. dodano ust. 12, który formalnie wprowadza cennik opłat (Załącznik nr 8 do Regulaminu OIU). Podstawę zmian Regulaminu OIU stanowi Uchwała nr 1088/2018 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 27 grudnia 2018 r., która przyjmuje do stosowania stawki jednostkowe opłaty za udostępnianie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP PLK, tj. tzw. opłaty peronowej.

W ocenie Prezesa UTK wprowadzenie przez PKP PLK opłaty za dostęp do OIU za zatrzymanie pociągów przy krawędzi peronowej, w trakcie obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów, mogłoby mieć negatywne skutki dla przewoźników kolejowych i mogłoby prowadzić do destabilizacji przewozów pasażerskich. Przewoźnicy kolejowi muszą mieć bowiem odpowiedni okres czasu na zabezpieczenie środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów udostępniania OIU, wiąże się to bowiem z koniecznością wygosparowania znacznych środków na ten cel. Mogło to być szczególnie trudne dla przewoźników kolejowych realizujących przewozy w oparciu o umowy o świadczenie usług publicznych, zawierane na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

(tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 2016). Wprowadzanie istotnych zmian w kosztach realizacji usług po terminie przyjmowania uchwał budżetowych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego, utrudniłoby planowanie i finansowanie przewozów i mogłoby powodować trudności w spłacie dodatkowych zobowiązań, nieprzewidywanych na etapie opracowywania oferty przewozowej. Należy również wskazać, że wnioski o przydzielenie tras pociągów, przewoźnicy kolejowi złożyli na 8 miesięcy przed wejściem w życie bieżącego rozkładu jazdy pociągów, a ich bezpłatne wycofanie możliwe było jedynie do września ubiegłego roku. Następnie przewoźnicy zawarli umowy, w których wyliczone zostały oszacowane wartości opłat za usługi podstawowe, usługi manewrowe oraz opłaty za korzystanie z OIU. Wprowadzenie przez PKP PLK, w trakcie obowiązywania rozkładu jazdy pociągów, dodatkowej opłaty mogłoby również doprowadzić do wzrostu określonych w umowie opłat za udostępnianie OIU. Należy podkreślić, że są to usługi, dla których przewoźnicy kolejowi nie mają alternatywy, w związku z czym są zmuszeni do korzystania z nich. Budżety przewoźników kolejowych na rozkład jazdy pociągów 2018/2019 nie przewidywały dodatkowych opłat, co rodziło ryzyko ograniczania oferty przewozowej. W związku z tym, zdaniem Prezesa UTK, opłata za dostęp do peronów w ramach udostępniania obiektów infrastruktury usługowej mogła zostać wprowadzona tylko ze znacznym wyprzedzeniem, najpóźniej przed terminem składania przez przewoźników wniosków o przydzielenie tras pociągów, co pozwoliłoby na zabezpieczenie niezbędnych środków finansowych.

Jednakże, istotne dla niniejszej sprawy, jest to, iż Spółka, w piśmie z 12 lutego 2019 r., znak: IOR-0701-09/19, poinformowała, że jej zarząd w dniu 5 lutego 2019 r. podjął Uchwałę nr 66/2019, zgodnie z którą, stawki jednostkowe opłat za udostępnianie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na stacjach pasażerskich będą obowiązywały od przyszłego rozkładu jazdy pociągów, tj. od 15 grudnia 2019 r., a nie jak wprowadzono Uchwałą nr 1088/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. – od 1 lutego 2019 r., przesuując tym samym datę wejścia w życie pobierania tzw. opłaty peronowej. Z powyższego wynika więc, że opłata pobierana od przewoźników za zatrzymanie pociągu przy krawędzi peronowej będzie pobierana od nowego rozkładu jazdy pociągów, tj. od rozkładu jazdy na rok 2019/2020, w związku z tym PKP PLK będzie miała możliwość uregulowania tej opłaty w umowach o udostępnianie OIU. W takiej sytuacji istnieje możliwość wprowadzenia jej zgodnie z postanowieniami ustawy o transporcie kolejowym (tj. art. 36c ust. 2, w związku z art. 36c ust. 1).

Ponadto Prezes UTK zauważa, że PKP PLK w piśmie z 12 lutego 2019 r., znak: IOR-0701-09/19, wskazywała, że: *Umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej zawarte z przewoźnikami na rozkład jazdy pociągów 2018/2019 nie zawierały postanowień dotyczących wprowadzenia od 1 lutego 2019 r. dodatkowej opłaty za udostępnianie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na stacjach pasażerskich.* Wprowadzenie stawek jednostkowych opłat za udostępnianie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na stacjach pasażerskich miało dotyczyć wszystkich przewoźników korzystających ze stacji pasażerskich, w tym przewoźników, którzy zawarli już umowy z PKP PLK. Oznacza to, że PKP PLK zamierzała nałożyć na przewoźników dodatkową opłatę za udostępnianie powierzchni służącej odprawie podróżnych, która nie została wcześniej ujęta w umowach zawieranych z przewoźnikami. Działanie takie stanowiłoby naruszenie art. 36c ust. 2 oraz art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, jak również skutkowałoby nieprawidłowym uregulowaniem praw i obowiązków operatora i przewoźnika. Na przewoźników nałożono by bowiem dodatkowy obowiązek w postaci ponoszenia dodatkowej opłaty, tzw. opłaty peronowej.

Niemniej jednak, wobec ustalonej w niniejszej sprawie okoliczności, iż PKP PLK podjęła Uchwałę nr 66/2019, zgodnie z którą, stawki jednostkowe opłat za udostępnianie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na stacjach pasażerskich będą obowiązywały od przyszłego rozkładu jazdy pociągów tj. rozkładu jazdy na rok 2019/2020 czyli *de facto* od 15 grudnia 2019 r., a nie jak wprowadzono Uchwałą nr 1088/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. – od 1 lutego 2019 r., postępowanie na dzień wydania niniejszej decyzji stało się bezprzedmiotowe.

Wobec powyższego, należało umorzyć niniejsze postępowania administracyjnego z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

Jednocześnie zważyć należy, iż Prezes UTK będzie uprawniony do wszczęcia w przyszłości postępowania, w przypadku stwierdzenia dopuszczania się przez PKP PLK naruszenia przepisów ustawy o transporcie kolejowym w zakresie nieprawidłowego uregulowania praw i obowiązków operatora i przewoźnika w umowach o wykorzystanie zdolności przepustowej związanych z nieprawidłowym nałożeniem dodatkowej opłaty za udostępnianie powierzchni służącej odprawie podróżnych na stacjach pasażerskich.

POUCZENIE

Od decyzji nie służy odwołanie. Strona niezadowolona z decyzji może jednak zwrócić się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji. Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa UTK. Wpis od skargi wynosi 200 zł (art. 15 w zw. z art. 127 § 3 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 oraz art. 13 § 2, art. 52 § 1 i § 3, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. –

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 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. 239-262 p.p.s.a.

Strona zadowolona z decyzji może złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się uprawnienia do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, skutkujące prawomocnością decyzji. Złożenie oświadczenia następuje na zasadach ogólnych przewidzianych dla wniesienia podania, określonych w art. 63 § 1 k.p.a.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego *Ignacy Góra*