

DECYZJA NR DRR-WRRR.715.17.2019.EM PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

z dnia 13 stycznia 2020 r.

**w sprawie bezumownego korzystania przez „Przewozy Regionalne” sp. z o.o.
z OIU – stacji pasażerskiej zarządzanej przez „Urbitor” sp. z o.o.**

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, art. 13b 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 „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwaną dalej „PR”, „Przewoźnikiem”, „Stroną” lub „Spółką”, wniosku z 18 listopada 2019 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „Prezesem UTK”, decyzji z 30 października 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.3.2019.ŁB stwierdzającej naruszenie przez PR przepisu z zakresu kolejnictwa określonego w art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez PR z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej – Toruń Główny, zarządzanej przez „Urbitor” sp. z o.o., zwaną dalej „Urbitor” lub „Operator”, bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej;

**utrzymuję w mocy w całości decyzję Prezesa UTK z 30 października 2019 r.,
znak: DRR-WRRR.715.3.2019.ŁB**

UZASADNIENIE

Stan faktyczny:

Prezes UTK w piśmie do Urbitor z 8 stycznia 2019 r., znak: DRR-WRRR.714.8.2018.7.TK, odniósł się do zapisów regulaminu dostępu do obiektu infrastruktury usługowej zarządzanego przez Urbitor, zwanego dalej „Regulaminem”. Prezes UTK wskazał, że operatorzy dworców mogą pobierać od przewoźników opłaty za korzystanie ze stacji pasażerskich na podstawie art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, a także zwrócił się z prośbą o informację, na jakim etapie jest podpisywanie umów o korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskich zarządzanych przez Urbitor.

W piśmie do Prezesa UTK z 14 lutego 2019 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego: 19 lutego 2019 r.), Urbitor poinformował, że posiada podpisaną umowę z jednym przewoźnikiem kolejowym. Ponadto Operator wskazał, że dwóch przewoźników, w tym PR, nie złożyło wniosków o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej, zwanego dalej także „OIU”, i uchylają się od obowiązku uregulowania opłaty za korzystanie ze stacji pasażerskich na podstawie art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, tłumacząc się rozliczeniami z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Operator potwierdził powyższe w piśmie z 18 lipca 2019 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego: 23 lipca 2019 r.).

Prezes UTK pismem z 19 lipca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.3.2019.4.AKK, 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 w obiektach infrastruktury usługowej - stacjach pasażerskich zarządzanych przez Urbitor bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej.

Ponadto, w ww. piśmie, poinformowano PR, że do materiału dowodowego w sprawie włączone zostały poniższe dokumenty:

- 1) pismo Prezesa UTK do Urbitor z 8 stycznia 2019 r., znak: DRR-WRRR.714.8.2018.7.TK;
- 2) odpowiedź Urbitor z 14 lutego 2019 r., znak: DDK483/II/2019/AO;
- 3) regulamin dostępu do obiektu infrastruktury usługowej zarządzanego przez Urbitor;

- 4) statut obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej Toruń Główny;
- 5) plakatowy rozkład jazdy Toruń Główny – odjazdy;
- 6) plakatowy rozkład jazdy Toruń Główny – przyjazdy.

Przewoźnik pismem z 31 lipca 2019 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego: 31 lipca 2019 r.), znak: PAG1b-073-009/2019 przedstawił stanowisko w sprawie. Spółka w swoim piśmie wniosła o umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z uwagi na jego bezprzedmiotowość. PR przekazały także stanowisko, w którym wskazały, że nie korzystają z usług świadczonych w OIU na rzecz przewoźników kolejowych. PR potwierdziły, że zatrzymują się na stacji Toruń Główny, ale nie oznacza to, że korzystają z usług świadczonych na tej stacji, o których mowa w art. 36c ust. 1 w zw. z art. 36j ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Strona przekazała w zawiadomieniu z 31 lipca 2019 r. stanowisko:

- a) odnośnie do powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych, w którym wskazała, że:
 - nie korzysta z usług dostępu do powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych w rozumieniu i na zasadach art. 36j ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym;
 - regulamin dostępu do obiektu infrastruktury usługowej zarządzanego przez Urbitor nie precyzuje na czym polega korzystanie z OIU i obejmuje szereg powierzchni stanowiących ciągi komunikacyjne umożliwiające pasażerom dotarcie do peronów;
 - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał 10 lipca 2019 r. wyrok w sprawie C0210/18 stwierdzający, że elementy stanowiące infrastrukturę kolejową nie mogą być traktowane jako elementy OIU;
 - zgodnie z definicją języka polskiego „odprawa” oznacza „załatwienie formalności przed podróżą”, co oznacza, że obecność pasażera na dworcu nie jest warunkiem „odprawy”;
- b) odnośnie do udostępniania systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej, wskazując, że sprzedaż biletów na stacji Toruń Główny odbywa się przez agenta, który wynajmuje pomieszczenie od Urbitor na zasadach komercyjnych, a sprzedaż biletów w automatach biletowych odbywa się za pośrednictwem automatów należących do innego podmiotu;
- c) odnośnie do umieszczania dodatkowych informacji handlowych, Przewoźnik wskazał, że posiada podpisane umowy z Urbitor na wynajem dwóch gablot.

Pismem z 19 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.3.2019.7.ŁB, Prezes UTK zawiadomił Stronę, że niniejsze postępowanie nie zostanie zakończone w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. Nowy termin załatwienia sprawy został wyznaczony na 20 września 2019 r.

Prezes UTK pismem z 28 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.3.2019.8.ŁB, zawiadomił PR 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.

Jednocześnie Stronę poinformowano, że do materiału dowodowego w sprawie dołączono:

- 1) pismo Urbitor z 18 lipca 2019 r. (data wpływu 23 lipca 2019 r.) informujące o braku zawarcia umowy z Przewoźnikiem,
- 2) pismo PR z 31 lipca 2019 r. (data wpływu 31 lipca 2019 r.) będące stanowiskiem w sprawie.

Zawiadomieniem z 1 października 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.3.2019.11.ŁB Prezes UTK powiadomił Przewoźnika o dołączeniu do materiału dowodowego:

- plakatowego rozkładu jazdy dla stacji Toruń Główny obowiązującego od 9 grudnia 2019 r. do 14 grudnia 2019 r. (stan na dzień 16 września 2019 r.) - odjazdy;
- plakatowego rozkładu jazdy dla stacji Toruń Główny obowiązującego od 9 grudnia 2019 r. do 14 grudnia 2019 r. (stan na dzień 16 września 2019 r.) – przyjazdy;
- licencji nr WPO/054/2004;
- certyfikatu bezpieczeństwa część A (PL1120150043) i część B (PL1220150039),

a także ponownie poinformował 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. Jednocześnie Prezes UTK wyznaczył nowy termin zakończenia sprawy na dzień 21 października 2019 r.

Strona po zapoznaniu się z aktami sprawy w dniu 8 października 2019 r. nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia do złożenia ostatecznych oświadczeń oraz wypowiedzi co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie.

Prezes UTK 30 października 2019 r. wydał decyzję znak: DRR-WRRR.715.3.2019.ŁB zwaną dalej „Decyzją”, która została doręczona Stronie 5 listopada 2019 r. W Decyzji Prezes UTK stwierdził naruszenie przez PR przepisu z zakresu kolejnictwa określonego w art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez PR z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej – Toruń Główny, zarządzanej przez Urbitor bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej. Ponadto Prezes UTK wyznaczył w Decyzji termin na usunięcie wskazanej nieprawidłowości do dnia 31 stycznia 2020 r.

Pismem z 18 listopada 2019 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego: 19 listopada 2019 r.) PR wniosła do Prezesa UTK wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Spółka w ww. piśmie, zarzuciła Decyzji następujące naruszenie przepisów:

1. *naruszenie przepisów art. 36c ust. 1 w związku z art. 36j ust. 1 pkt 2) Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. z 15 marca 2019 r., Dz. U. z 2019 r., poz. 710, dalej: „Ustawa”), poprzez ich błędną wykładnię i zastosowanie, w tym przede wszystkim w świetle:*
 - a) *Załącznika 1 (pkt 6) do Ustawy*
oraz
 - b) *Załącznika 1 (tiret drugie i szóste) do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (dalej: „Dyrektywa”), poprzez przyjęcie, że Spółka korzysta z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej - stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu (dalej: „OIU”) bez zawartej umowy o udostępnianie OIU, co doprowadziło do zastosowania art. 13a ust. 1 oraz art. 13b ust. 1 Ustawy w sytuacji, w której przepisy te nie powinny zostać zastosowane;*
2. *naruszenie przepisów postępowania, tj.: art. 6, 7a i 107 § 3 KPA poprzez wydanie Decyzji z naruszeniem zasady praworządności, rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych co do prawa na niekorzyść Spółki oraz braku odpowiedniego uzasadnienia Decyzji.*

Wskazując na powyższe zarzuty PR wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy i uchylenie Decyzji w całości i umorzenie postępowania w pierwszej instancji w całości lub alternatywnie, na wypadek nieuwzględnienia wniosku o uchylenie i umorzenie postępowania, o uchylenie Decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy w ten sposób, że Prezes UTK nie stwierdza naruszenia przez Spółkę art. 36c ust.1 Ustawy.

Prezes UTK pismem z 22 listopada 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.17.2019.2.EM poinformował Stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie.

Pismem z 10 grudnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.17.2019.3.EM Prezes UTK, zawiadomił Stronę 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 7 dni od dnia otrzymania pisma.

PR nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia.

Pismem z 30 grudnia 2019 r. Prezes UTK poinformował Stronę, że postępowanie administracyjne nie zostanie zakończone w terminie wskazanym w art. 35 § 3 k.p.a. z uwagi na skomplikowany charakter sprawy. Nowy termin załatwienia sprawy został ustalony na 10 stycznia 2020 r.

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

Przedmiotem niniejszego postępowania jest ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej zaskarżoną Decyzją, z uwzględnieniem podniesionych przez Stronę zarzutów, a w konsekwencji ustalenie, czy zaskarżona Decyzja została wydana zgodnie z przepisami prawa oraz czy była zasadna pod względem kryterium słuszności i celowości.

Decyzja została wydana zgodnie z przepisem art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, który stanowi, że *W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.*

Zgodnie bowiem z art. 36c ust. 1 Ustawy *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.*

Decyzja dotyczyła stwierdzenia czy Spółka korzysta z OIU – stacji pasażerskiej, zarządzanej przez Urbitor. Przewoźnik nie miał zawartej umowy na korzystanie ze stacji pasażerskich, dlatego też w Decyzji, Prezes UTK stwierdził, że PR korzysta bezumownie z usług świadczonych w obiekcie zarządzanym przez Urbitor w związku z czym 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 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.

W pierwszej kolejności, Prezes UTK przeanalizował legitymację prawną podmiotu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przesłanki, które musiały zostać spełnione określone zostały w art. 28 i 29 k.p.a. Z przywołanych przepisów wynika, że legitymację czynną do złożenia odwołania posiada podmiot, który twierdzi, że decyzja organu I instancji dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku prawnego. Zgodnie z 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. Należy stwierdzić, że k.p.a. nie przewiduje żadnych przesłanek materialnych, które ograniczałyby legitymację strony do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. *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., sygn. akt: 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.*

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że PR jest osobą prawną posiadającą pełną zdolność do czynności prawnej, której obowiązków prawnych dotyczy zaskarżona Decyzja. 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. 28-29 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.

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. PR wraz z wnioskiem przedłożyła uzasadnienie swojego stanowiska, które wraz z pozostałym materiałem dowodowym zostało w toku postępowania odwoławczego wnikliwie przeanalizowane.

Rozpatrując kwestię dopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Prezes UTK ustalił, że Decyzja została skutecznie doręczona Spółce 5 listopada 2019 r., zaś wniosek o ponowne rozpatrzenie wpłynął bezpośrednio do siedziby Urzędu Transportu Kolejowego 19 listopada 2019 r. Tym samym należy stwierdzić, że został zachowany 14-dniowy termin na złożenie 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 §. 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 wystarczy 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 zwany dalej „WSA”, 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. sygn. 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., sygn. 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., sygn. akt: SA/Kr 706/83 Gospodarka – Administracja Państwowa 1987, nr 5, s. 4 oraz z dnia 14 lutego 1986 r. sygn. akt III SA 1344/85 Gospodarka – Administracja Państwowa 1987, nr 8, s. 45, za: Z. Kmiecik, Warianty rozstrzygnięcia organu odwoławczego, [w:] *Odwolania 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 Strony zaprezentowane we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z 18 listopada 2019 r.

Analizując ponownie sprawę, Prezes UTK stwierdził, że niewątpliwie Strona korzysta ze stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor. 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. Prawodawca odniósł się do kwestii udostępniania stacji pasażerskich podróżnym w art. 36k ust. 1-4 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którym:

1. Stacje pasażerskie są udostępniane podróżnym nieodpłatnie.
2. Operator stacji pasażerskiej opracowuje i udostępnia w formie ogłoszeń na tablicach informacyjnych regulamin korzystania ze stacji pasażerskiej przez podróżnych, w którym w szczególności wymienia elementy stacji pasażerskiej, które są nieczynne.
3. Jeżeli stacja pasażerska jest zarządzana przez kilku operatorów stacji pasażerskich, opracowują oni wspólny regulamin korzystania ze stacji pasażerskiej.
4. Operator stacji pasażerskiej zarządzający czynnym dworcem kolejowym obowiązany jest zapewnić dla podróżnych poczekalnię.

Tym samym należy stwierdzić, że podróżni mają zagwarantowane prawo do korzystania ze stacji pasażerskich na podstawie przepisów Ustawy. Należy zwrócić uwagę na ust. 4 powyższego przepisu, w którym ustawodawca zagwarantował podróżnym możliwość korzystania z poczekalni. Z ww. przepisów wynika również, że operator stacji pasażerskiej zarządzający czynnym dworcem kolejowym obowiązany jest zapewnić poczekalnię dla podróżnych. Należy zauważyć, że zgodnie z zebrany materiał dowodowy zasadne jest twierdzenie, że Urbitor wywiązuje się z tego obowiązku.

Strona na żadnym etapie postępowania nie wskazała, że ma zawartą umowę na udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej zarządzanej przez Urbitor. Zgodnie z art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, 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.

Na podstawie zebranych materiałów dowodowych należy stwierdzić, że Spółka zatrzymuje swoje pociągi przy stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor. Zostało to potwierdzone przez PR w piśmie 31 lipca 2019 r., znak: PAG1b-073-009/2019, w którym przewoźnik wskazał, że *Pociągi Spółki wprowadzie zatrzymują się przy stacji pasażerskiej, której operatorem jest Urbitor (Toruń Główny), ale nie oznacza to korzystania z usług świadczonych na tej stacji przewoźnikom.*

W podrozdziale 2.2 ust. 2 Regulaminu określono, że przewoźnik korzysta z OIU stacja pasażerska na podstawie umowy zawartej pomiędzy przewoźnikiem a Urbitor. Z kolei w rozdziale 3.1 ust. 1 Regulaminu stwierdzono, że warunkiem uzyskania przez Przewoźnika dostępu do stacji pasażerskiej jest pisemne wystąpienie przewoźnika o udostępnienie powierzchni stanowiącej elementy stacji pasażerskiej Toruń Główny. Dodatkowo, załącznik nr 2 do Regulaminu stanowi wzór wniosku o udostępnienie stacji pasażerskiej w celu korzystania z usług świadczonych w OIU stacji pasażerskiej. Zgodnie z oświadczeniem Urbitor z 18 lipca 2019 r. ww. umowa nie została zawarta między Operatorem a PR. Strona na żadnym etapie postępowania administracyjnego nie zanegowała tego stwierdzenia, ani nie poinformowała Prezesa UTK o zawarciu powyższej umowy.

Zgodnie z przyjętą przez Prezesa UTK interpretacją pojęcia powierzchni służącej odprawie podróżnych wynika, że ww. powierzchnię należy interpretować jako powierzchnię przeznaczoną do wykonywania czynności związanych z podróżą. Za czynności takie należy uznać np. oczekiwanie na zakup biletu, oczekiwanie na pociąg oraz dotarcie do ciągów komunikacyjnych prowadzących do stacji pasażerskiej.

W związku z powyższym, po przeprowadzeniu ponownej analizy niniejszej sprawy na podstawie zebranych dowodów oraz analizie przepisów ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK stwierdza, że Strona narusza przepis art. 36c Ustawy poprzez korzystanie ze stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor bez zawartej umowy.

PR zaznaczyła, że w Regulaminie wskazano jako stację pasażerską *szereg powierzchni stanowiących de facto ciągi komunikacyjne umożliwiające pasażerom dotarcie do peronów*. Należy jednak zauważyć, że sama definicja stacji pasażerskiej wskazana w podrozdziale 2.1 pkt 1 Regulaminu nie wpływa na zakres udostępnianych powierzchni jako OIU, które zostały wskazane w podrozdziale 2.1 pkt 2.

Korzystanie z OIU Stacji pasażerskiej polega na udostępnianiu:

- 1) Dworca kolejowego;
- 2) Placu manewrowego przed budynkiem dworca;
- 3) Drogi dojazdu do dworca od strony ul. Kujawskiej i Dybowskiej do ul. Kujawskiej;
- 4) Drogi dojścia pieszego do dworca kolejowego od strony ul. Kujawskiej i Dybowskiej do ul. Kujawskiej;
- 5) Schodów od strony ul. Kujawskiej;
- 6) Schodów ruchomych - dwa ciągi od strony ul. Kujawskiej;
- 7) Windy osobowej od strony ul. Kujawskiej;
- 8) Tunelu od strony ul. Kujawskiej do ul. Podgórskiej komunikującego perony 1, 2, 3 i 4 z budynkiem dworca;
- 9) Schodów z tunelu na peron 3;
- 10) Schodów z tunelu na peron 4;
- 11) Schodów ruchomych - dwa ciągi komunikujące tunel z budynkiem dworca;
- 12) Windy osobowej z poziomu -1 dworca do hallu głównego i na pierwsze piętro;
- 13) Schodów z tunelu na peron 1;
- 14) Windy osobowej z tunelu na peron 1;
- 15) Schodów z tunelu na ul. Podgórską;

16) *Windy osobowej z tunel u na ul. Podgórską;*

17) *Nośników informacji zarządcy w celu publikacji dodatkowych informacji handlowych przewoźnika.*

18) *Powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych pod urządzenia służące do sprzedaży biletów (biletomaty) pod kasowniki biletowe.*

Należy zatem stwierdzić, że udostępniane elementy przeznaczone są do wykorzystania przede wszystkim przez podróżnych w związku ze zrealizowaną podróżą. Ponadto Prezes UTK zwraca uwagę, że w zakresie udostępniania stacji pasażerskiej nie wchodzi perony znajdujące się przy infrastrukturze Urbitor. Spółka zarzuciła Prezesowi UTK, niezgodność Decyzji z Wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanego dalej „Trybunałem”, w sprawie C-210/18 z dnia 10 lipca 2019 r., który zapadł w następstwie pytania złożonego przez Schienen Control Kommission (organ administracyjny przy austriackim organie regulacyjnym ds. kolei), zwanym dalej „Wyrokiem TSUE”. Spółka zwróciła uwagę, że elementy stanowiące infrastrukturę kolejową nie mogą być traktowane jako element OIU i udostępniane na podstawie przepisów rozdziału 6 i 6a ustawy o transporcie kolejowym.

Strona w piśmie z 18 listopada 2019 r. zwraca uwagę, że w związku z Wyrokiem TSUE, wykładnia przepisów krajowych powinna być zgodna z prounijną wykładnią. Należy w tym miejscu podkreślić, że formalnie Wyrok TSUE jest wiążący jedynie dla stron postępowania, w którym został wydany. Jednakże, mając na uwadze jedno z zadań Trybunału jakim jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa w Unii Europejskiej, Prezes UTK jest zobligowany do stosowania prounijnej wykładni przepisów tak, aby przepisy te były zgodne z kierunkiem interpretacyjnym zaproponowanym przez Trybunał w ww. wyroku. Należy również zwrócić uwagę, że Wyrok TSUE nie negował istnienia obiektów takich jak stacja pasażerska, wskazał jedynie jakie elementy stanowią infrastrukturę kolejową (jako taki element wskazano perony).

Niniejsza decyzja dotyczy udostępniania obiektu infrastruktury usługowej zarządzanego przez Urbitor, jakim jest stacja pasażerska a nie infrastruktury kolejowej, jaką są m.in. perony. Tym samym wyżej powołany wyrok nie będzie miał więc zastosowania do niniejszej sprawy. Sama wykładnia i zastosowanie załącznika nr 1 do Ustawy i załącznika nr 1 do 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”, dot. sposobu kwalifikacji infrastruktury peronowej wchodzącej w skład stacji pasażerskich. W ocenie Prezesa UTK, treść Wyroku TSUE nie przesądza o braku obowiązku zawarcia przez przewoźników kolejowych umów na korzystanie z usług dostępnych w OIU – stacji pasażerskiej. Kwestia prawidłowego określenia infrastruktury peronowej może mieć wpływ jedynie na wysokość opłat za korzystanie ze stacji pasażerskich jednak nie można stwierdzić, że sam Wyrok TSUE zwalnia Przewoźnika z obowiązku zawierania umów na dostęp do stacji pasażerskich. Istotą niniejszej Decyzji jest stwierdzenie, że Spółka bezumownie korzysta ze stacji pasażerskiej będącej w zarządzie Operatora.

Zakres korzystania ze stacji pasażerskiej został 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 przeznaczonych do odprawy podróżnych lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych lub*
 - b) *systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej.*

Mając na uwadze powyższe, w niniejszym stanie faktycznym należy skoncentrować się na korzystaniu przez Stronę z udostępniania dworca zarządzanego przez Urbitor a nie peronów, które nie są udostępniane przez Operatora w ramach zarządzanej stacji pasażerskiej.

Zdaniem PR, Prezes UTK powinien kierować się potocznym rozumieniem wyrażenia „odprawa podróżnych”. W piśmie z 18 listopada 2019 r. Spółka wskazała, że termin *odprawa* oznacza w języku polskim *zalatwianie formalności urzędowych związanych z wyjazdem osób, odpłynięciem statku lub odlotem samolotu*, zaś słowo *odprawiać* oznacza *zalatwić formalności związane z wyjazdem kogoś, czegoś*.

Prezes UTK zwraca uwagę, że niemożliwe jest określenie czym jest powierzchnia przeznaczona do odprawy w oparciu o przytoczoną przez Stronę definicję. Ze względu na specyficzny charakter transportu kolejowego nie można ograniczyć „powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych” jedynie do miejsc związanych z formalnościami, o których wspomina Spółka. Specyfika transportu kolejowego nie pozwala na wyłączenie z takiej powierzchni m.in. poczekalni, w której pasażer oczekuje na przyjazd pociągu, kontroluje godziny odjazdu pociągu lub jego ewentualne spóźnienia a także może oczekiwać na zakup biletu lub zapoznać się z regulaminami i informacjami zamieszczanymi przez Operatora i przewoźników kolejowych. Z interpretacji pojęcia powierzchni służącej odprawie podróżnych dokonanej przez Prezesa UTK, wynika, że ww. powierzchnię należy interpretować jako powierzchnię przeznaczoną do wykonywania czynności związanych z podróżą. Za czynności takie należy uznać np. oczekiwanie na zakup biletu, oczekiwanie na pociąg oraz dotarcie do ciągów komunikacyjnych prowadzących do stacji pasażerskiej.

Zdaniem PR wszelkie ciągi komunikacyjne powinny być kwalifikowane jako droga dojścia. Zgodnie z Załącznikiem 1 do Dyrektywy do infrastruktury kolejowej należy zaliczyć *drogi dostępu dla pasażerów i towarów, w tym drogi dojazdowe i drogi dla pasażerów przybywających lub oddalających się pieszo*. Natomiast zgodnie z pkt. 6 załącznika 1 do ustawy o transporcie kolejowym do infrastruktury kolejowej zaliczane są *perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego*. Stwierdzenie, że wszelka infrastruktura służąca do poruszania się po infrastrukturze usługowej, ale służąca dotarciu do infrastruktury kolejowej jest drogą dojścia, co za tym idzie powinna być traktowana jako infrastruktura kolejowa i udostępniana na podstawie opłat za minimalny dostęp, jest zdaniem Prezesa UTK błędna. Spółka wskazała, że poczekalnie stanowią integralną część ciągów komunikacyjnych zaliczanych przez PR do dróg dojścia, taki sposób rozumowania może prowadzić do rozszerzającej wykładni przepisów prawa, co jest niezgodne z zasadą legalizmu działania organów państwowych wskazaną w art. 6 k.p.a.

W związku z tym argumentem, PR zwróciła również uwagę, że Regulamin został ustalony przez Urbitor, a PR nie miała wpływu na jego treść i nie może ponosić odpowiedzialności za zamieszczone tam treści. Ponadto Przewoźnik napisał, że: *aby możliwe było prawidłowe (zgodne z Ustawą) korzystanie przez Spółkę z OIU, konieczne zatem jest najpierw wprowadzenie zmian do niezgodnego z prawem Regulaminu. Decyzja Prezesa UTK jednak zmierza do tego, że Spółka powinna korzystać z OIU w sposób niezgodny z prawem (gdyż jest on niezgodnie z prawem udostępniany)*. Prezes UTK zwraca uwagę, że ustawodawca nie określił precyzyjnie w ustawie o transporcie kolejowym czym jest powierzchnia służąca do odprawy podróżnych, jednak nakazał operatorowi samodzielne przygotowanie regulaminu udostępniania OIU zgodnie z art. 36f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Zgodnie z tym przepisem Urbitor opracowała powoływany przez Spółkę Regulamin skierowany do przewoźników kolejowych. Ponadto Prezes UTK podkreśla, że niniejsze postępowanie dotyczące obowiązku wynikającego z art. 36c ustawy o transporcie kolejowym, tzn. zawarcia przez przewoźnika umowy określającej w szczególności prawa i obowiązki operatora i przewoźnika kolejowego związane ze świadczonymi usługami, po zawarciu której przewoźnik otrzymuje możliwość korzystania z usług świadczonych w OIU zarządzanym przed danego Operatora. Ewentualna błędna kwalifikacja poszczególnego elementu OIU w regulaminach operatorów może być przedmiotem odrębnej analizy Prezesa UTK i może wpłynąć na wysokość opłat ustalanych w danym regulaminie. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o transporcie kolejowym *Do zadań Prezesa UTK, w zakresie regulacji transportu kolejowego, należy nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej przez kontrolę poprawności opracowania oraz stosowania regulaminu, o którym mowa w art. 36f*. W związku z tym Spółka w przypadku jakichkolwiek wątpliwości może wnieść do Prezesa UTK o przeprowadzenie kontroli Regulaminu udostępniania OIU przez Urbitor. W związku z tym należy uznać, że gdyby PR chciała zawrzeć umowę z Operatorem, wniosłaby do Prezesa UTK o wyjaśnienie swoich wątpliwości.

Strona zwróciła również uwagę na kwestię zakupu biletów przez pasażerów. PR podkreśliła, że sprzedaż biletów na stacji zarządzanej przez Urbitor odbywa się za pośrednictwem agenta. Spółka nie wynajmuje kas bezpośrednio od Operatora, a także nie posiada własnych biletomatów. Zakup biletu w automacie odbywa się w biletomacie należącym do podmiotu trzeciego. W związku z tym PR zauważyła, że: *powierzchnie pod kasami dworcowymi oraz biletomatami, wedle wiedzy Spółki, wynajmowane są na podstawie umów najmu z poszczególnymi podmiotami i nie są udostępniane na zasadach rozdziału 6a i 6b Ustawy - Regulamin opracowany przez Urbitor sp. z o.o. ich nie obejmuje, chociaż powinien. To właśnie w kasach dworcowych/biletomatach załatwia się formalności związane z wyjazdem*. Należy więc w tym miejscu wyjaśnić, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym, kasy biletowe na stacjach pasażerskich nie zostały wskazane jako element OIU, w związku z tym mogą być udostępniane innym podmiotom na zasadach komercyjnych np. na podstawie umów najmu. W odpowiedzi na ten zarzut, Prezes UTK pragnie zauważyć, że jako powierzchnię OIU ustawodawca wskazał jedynie takie elementy jak powierzchnia przeznaczona do odprawy podróżnych lub powierzchnia przeznaczona do umieszczenia dodatkowych informacji handlowych. Decyzja, w jaki sposób będzie się więc odbywać udostępnianie kas i powierzchni pod biletomaty pozostaje w gestii Operatora. Można to również zauważyć w przytaczanym regulaminie. Bowiem w punkcie 4.1 Regulaminu, Operator określił, że:

1. *Oplata za korzystanie z OIU - stacja pasażerska Toruń Główny za każdy wjeżdżający pasażerski pojazd kolejowy szczegółowo określone są w załączniku nr 3.*
2. *Oplata za udostępnianie powierzchni służącej do odprawy podróżnych, o których mowa w 1.2 pkt 18, są ustalane według indywidualnej kalkulacji.*

Zgodnie z treścią tego punktu należy uznać, że powierzchnie pod biletomaty nie są udostępniane Stronie jako OIU, bowiem zgodnie z oświadczeniem Strony, PR nie dystrybuuje biletów poprzez biletomat należący do Urbitor. Bilety Spółki sprzedawane są w maszynie należącej do podmiotu trzeciego i to on zawiera umowy z Operatorem w tym zakresie.

Przepisem, który został naruszony w niniejszej sprawie jest art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, stanowiący, że *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.

Należy zwrócić uwagę, że umowa o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej, o której mowa w art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zawierana jest pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a operatorem obiektu infrastruktury usługowej. Stwierdzenie naruszenia art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez bezumowne korzystanie z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej, dotyczyć może strony, która uchyła się od podpisania umowy – w tym przypadku Przewoźnika.

Prezes UTK, zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., dokonał obszernego uzasadnienia faktycznego Decyzji. W uzasadnieniu tym zawarł wskazanie faktów, które uznał za udowodnione, dowodów, na których oparł swoje ustalenia, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Prezes UTK dokonał także obszernego uzasadnienia prawnego - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Odnosząc się do zarzutu Strony dotyczącego naruszenia art. 6 k.p.a., który stanowi, że: *Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa*. Spółka wskazuje, iż naruszenie to wynika z dokonania błędnej wykładni przepisów prawa materialnego. Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem w ocenie Prezesa UTK, Decyzja została wydana na podstawie obowiązujących przepisów prawa (o czym była już mowa powyżej). Obowiązująca w postępowaniu administracyjnym zasada legalizmu konkretyzująca się w obowiązku działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, nie pozwoliła uznać stanowiska Spółki za zasadne. Należy zwrócić uwagę, że Decyzja została wydana na podstawie przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym. Działanie na podstawie prawa w postępowaniu administracyjnym obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Samo zaś działanie na podstawie prawa oznacza: działanie w oparciu o obowiązujące normy prawne; prawidłowe ustalenie znaczenia normy prawnej; niewadliwie dokonaną subsumcję; a także prawidłowe ustalenie następstw prawnych. Dotyczy to zastosowania zarówno normy prawa materialnego, jak i normy prawa procesowego. Organ administracji publicznej obowiązany jest wykażać działanie na podstawie prawa w ciągu całego postępowania oraz przez przytoczenie w decyzji podstawy prawnej i uzasadnienia prawnego (tak: *Komentarz do art. 6 k.p.a.* Adamiak 2018, wyd. 16/Adamiak). Prezes UTK w prowadzonym postępowaniu wykazał wszelkie normy prawne na jakich oparł swoje rozstrzygnięcia, a także prawidłowo ustalił znaczenie wskazanych przez siebie norm prawnych oraz dokonał prawidłowej subsumcji norm prawnych w odniesieniu do stanu faktycznego niniejszej sprawy.

W kolejnym punkcie Strona zarzuciła Prezesowi UTK naruszenie art. 7a §1 k.p.a., którego treść brzmi: *jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ*. Zdaniem Spółki naruszenie polega na nierozstrzygnięciu na korzyść Strony wątpliwości co do treści normy prawnej zawartej w art. 36j ust. 1 pkt 2 Ustawy w zakresie, w jakim posługuje się ona pojęciem *powierzchni przeznaczonych do odprawy podróźnych*, niezdefiniowanym w przepisach prawa unijnego i krajowego. Zdaniem Prezesa UTK, ten zarzut również nie zasługuje na uwzględnienie, Prezes UTK wydając decyzję nie miał wątpliwości, że poprzez powierzchnię przeznaczoną do odprawy podróźnych należy rozumieć powierzchnię, przeznaczoną do wykonywania czynności związanych z podróżą. Za czynności te należy uznać np. oczekiwanie na zakup biletu, oczekiwanie na pociąg oraz dotarcie do ciągów komunikacyjnych prowadzących do stacji pasażerskiej. Prezes UTK nie ma więc możliwości zastosowania zasady *in dubio pro libertate* zawartej w art. 7a §1 k.p.a., bowiem zdaniem Prezesa UTK nie zaistniały wątpliwości interpretacyjne dotyczące rozumienia pojęcia *powierzchni przeznaczonych do odprawy podróźnych*. Ponadto należy podkreślić, że Wyrok TSUE odnosi się do peronów, które nie należą do Operatora. W regulaminie znajduje się wyraźne wskazanie, że perony pozostają w zarządzie PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w związku z tym nie ma to wpływu na niniejsze postępowanie. Również w tej kwestii Prezes UTK nie mógł więc zastosować normy z art. 7a §1 k.p.a.

Zdaniem Spółki Prezes UTK wydając zaskarżoną Decyzję naruszył również art. 107 ust. 3, zgodnie z którym: *Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa*. Prezes UTK, zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., dokonał obszernego uzasadnienia faktycznego decyzji. W uzasadnieniu tym zawarł wskazanie faktów, które uznał za udowodnione, a także dowodów, na których oparł swoje rozstrzygnięcie, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Prezes UTK dokonał także obszernego uzasadnienia prawnego - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Wszystkie ww. elementy zostały zawarte w Decyzji.

Odnosząc się do wniosku Przewoźnika o uchylenie Decyzji i umorzenie postępowania administracyjnego w pierwszej instancji, Prezes UTK zauważa, że zgodnie z art. 105 § 1, *Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się*

bezzprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Natomiast zgodnie z § 2 ww. artykułu Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

Umorzenie postępowania administracyjnego jest zatem wyjątkiem od stanu funkcjonowania prawa związanego z możliwością kształtowania w oparciu o normy administracyjnego prawa materialnego przez organ administracji publicznej, sytuacji podmiotów administrowanych. Umorzenie postępowania administracyjnego powinno więc być traktowane jako środek ostateczny, mający zastosowanie tylko w tych sytuacjach, kiedy nie ma możliwości podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (wyrok NSA z 9 października 1998 r., IV SA 1634/96, niepubl.), co wynika z wystąpienia trwałej przeszkody uniemożliwiającej wydanie rozstrzygnięcia co do istoty sprawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 maja 2007 r., III SA/Wa 689/07, Legalis).

Umorzenie obligatoryjne postępowania administracyjnego wiąże się z tzw. obiektywną bezzprzedmiotowością postępowania administracyjnego (wyr. NSA z 8 listopada 2007 r., II OSK 1161/06, Legalis). Ze względu na czynnik obiektywny, umorzenie postępowania administracyjnego nie jest uzależnione od woli orzekającego organu administracji publicznej, lecz od spełnienia się obiektywnie istniejącej jakiegokolwiek przyczyny bezzprzedmiotowości, której istnienie taki organ musi stwierdzić i wykazać w decyzji o umorzeniu postępowania, wydanej w ramach art. 105 § 1 k.p.a. (tak: M. Wolanin, *Bezzprzedmiotowość*, s. 18). Przyczyny uzasadniające umorzenie obligatoryjne nie mogą być interpretowane rozszerzająco, gdyż przepis ten ma zastosowanie tylko w tych sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania (wyrok NSA we Wrocławiu z 27 czerwca 1997 r., sygn. akt: I SA/Wr 871/96, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2006 r.).

W przedstawionym postępowaniu nie zachodzą wskazane w przepisach przesłanki do umorzenia postępowania. Nie można bowiem zasadnie przyjąć, że brak jest przedmiotu lub podmiotu postępowania w niniejszej sprawie. Podmiotem, którego dotyczy to postępowanie jest Strona, a przedmiot postępowania obejmujący stwierdzenie naruszenia obowiązku zawarcia przez Przewoźnika z operatorem infrastruktury usługowej – Urbitor, umowy na korzystanie z usług, określony jest przepisami prawa materialnego (art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym) oraz przepisami kompetencyjnymi dotyczącymi Prezesa UTK (art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym).

Prezes UTK po ponownej analizie przedmiotowego stanu faktycznego, uznał za zasadne podtrzymać stanowisko zawarte w zaskarżonej Decyzji. Jak już bowiem wykazano, Prezes UTK stwierdził naruszenie przepisu art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Powyższa nieprawidłowość na dzień wydania niniejszej decyzji nie została usunięta - Spółka na żadnym etapie postępowania nie negowała faktu, że nie ma podpisanej z Operatorem takiej umowy. Jednocześnie należy dodać, że termin wskazany w zaskarżonej Decyzji do usunięcia nieprawidłowości, tj. 31 stycznia 2020 r., został wyznaczony w sposób prawidłowy i zapewniający możliwość usunięcia naruszenia, a co najważniejsze termin ten jeszcze nie upłynął.

Podsumowując, należy uznać, że Prezes UTK w sposób prawidłowy dokonał oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego i wydał rozstrzygnięcie w postaci Decyzji, zgodne z obowiązującymi przepisami ustawy o transporcie kolejowym i interpretacją prawa krajowego zgodnie z ramami prawnymi wynikającymi z treści Dyrektywy.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji.

POUCZENIE

Na niniejszą decyzję, która jest ostateczna, przysługuje skarga do WSA 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 uiszczony jest gotówką do kasy sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy tego sądu, zgodnie z 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 2019 r., poz. 2325 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*