

DECYZJA NR DRR-WRRR.715.18.2019.AKK PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

z dnia 13 stycznia 2020 r.

**w sprawie bezumownego korzystania przez Arriva RP 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 Arriva RP sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu, zwaną dalej „Arrivą”, „Przewoźnikiem” lub „Spółką”, wniosku z 28 listopada 2019 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „Prezesem UTK”, decyzji z 29 października 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.4.2019.EM stwierdzającej naruszenie przez Arriva przepisu z zakresu kolejnictwa, tj. art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez Arriva z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej – Toruń Główny, zarządzanej przez „Urbitor” sp. z o.o., zwaną dalej „Urbitor” lub „Operatorem”, bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej,

**utrzymuję w mocy w całości decyzję Prezesa UTK z 29 października 2019 r.,
znak: DRR-WRRR.715.4.2019.EM**

UZASADNIENIE

Stan faktyczny:

Prezes UTK w piśmie do Urbitor z 8 stycznia 2019 r., znak: DRR-WRRR.714.8.2018.7.TK, 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., Urbitor poinformował, że posiada podpisaną umowę z jednym przewoźnikiem kolejowym. Ponadto Operator wskazał, że dwóch przewoźników, w tym Spółka, 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., zwaną dalej „PKP PLK”.

Prezes UTK pismem z 19 lipca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.4.2019.7.EM, 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 Przewoźnika, 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 sp. z o.o.;
- 4) statut obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej Toruń Główny;
- 5) plakatowy rozkład jazdy Toruń Główny – odjazdy;
- 6) plakatowy rozkład jazdy Toruń Główny – przyjazdy.

Ponadto w ww. piśmie wezwano Stronę do udzielenia, w ciągu 7 dni od otrzymania pisma, informacji czy Przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor (poprzez np. zatrzymania pociągów, sprzedaż biletów) umożliwiając swoim pasażerom korzystanie z pomieszczeń stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor.

Pismem z 18 lipca 2019 r. Urbitor poinformował Prezesa UTK, że do dnia wystosowania tego pisma Arriva nie podpisała z Operatorem umowy na korzystanie ze stacji pasażerskiej Toruń Główny.

Pismem z 29 lipca 2019 r. znak: L.dz.SU, AG/1484/07/2019 Strona zwróciła się z prośbą o wydłużenie terminu na zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Prezes UTK pismem z 5 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.4.2019.10.EM, w celu zapewnienia stronie możliwości czynnego udziału w postępowaniu oraz złożenia stanowiska w sprawie, wyznaczył nowy termin na udzielenie odpowiedzi na 14 sierpnia 2019 r.

Pismem z 14 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.4.2019.11.EM, Prezes UTK zawiadomił Stronę, że niniejsze postępowanie nie zostanie zakończone w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. z uwagi na przedłużenie terminu dla Przewoźnika na zajęcie stanowiska i konieczność zapoznania się z tym stanowiskiem przez Prezesa UTK. Nowy termin załatwienia sprawy został wyznaczony na 30 września 2019 r.

Przewoźnik pismem z 14 sierpnia 2019 r., znak: L.Dz.SU, AG/1599/08/2019, w odpowiedzi na wezwanie Prezesa UTK, przedstawił swoje stanowisko w sprawie.

Zdaniem Przewoźnika na podstawie umowy między Arriva a PKP PLK, nr 60/012/145/00/27000079/18 z 13 listopada 2018 r., Arriva upoważniona jest do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Strona zauważa, że zgodnie z pkt 6 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie kolejowym zatytułowanym „Wykaz elementów infrastruktury kolejowej”, perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego wchodzi w skład infrastruktury kolejowej i Przewoźnik może z nich korzystać w ramach minimalnego dostępu do tejże infrastruktury. Przewoźnik powołał się również na Dyrektywę 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, zwaną dalej „Dyrektywą 34”, zwracając uwagę że *obowiązkiem zarządcy jest zapewnienie wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym minimalnego pakietu dostępu, w niedyskryminujący sposób i w zamian za opłaty odpowiadające kosztowi, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu (odpowiednio: art. 29a ust. 1 zd. 1 i art. 33 ust. 6 i 6 ustawy o transporcie kolejowym)*. W dalszej części pisma, Strona zwraca uwagę na Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanego dalej „Trybunałem”, w sprawie C-210/18, który zapadł 10 lipca 2019 r. w następstwie pytania złożonego przez Schienen Control Kommission (organ administracyjny przy austriackim organie regulacyjnym ds. kolei), zwanym dalej „Wyrokiem TSUE”. W tym kontekście Strona podkreśliła, że jej zdaniem, *decyzją prawodawcy unijnego było wyraźnie oddanie użytkownika infrastruktury kolejowej, w tym więc peronów pasażerskich, do minimalnego pakietu dostępu - by ułatwić przedsiębiorstwom kolejowym dostęp do rynku transportu kolejowego, a tym samym zrealizować cele Dyrektywy 2012/34/UE*. W piśmie z 14 sierpnia 2019 r., Arriva wskazuje także, że zarządca infrastruktury kolejowej PKP PLK pobiera od Przewoźnika opłatę za usługi wykonywane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, związane ze zrealizowanym przejazdem pociągu. Spółka podkreśliła, że *zarządca pobiera od przewoźnika opłatę za usługi wykonywane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, związane ze zrealizowanym przejazdem pociągu („opłata podstawowa”)*. *Stawki jednostkowe pobieranej opłaty ustalane są przez zarządcę po kosztach bezpośrednich, jakie ponosi on jako rezultat przejazdu pociągu (art. 33 ust. 4 i 6 ustawy o transporcie kolejowym i odpowiednio: art. 7 ust. 3 Dyrektywy 34)*. W dalszej części ww. pisma, Spółka zwraca uwagę, że *gdyby Strona nie zatrzymywała swoich pociągów przy peronach, a pasażerowie korzystający bądź zamierzający skorzystać z jej usług nie przemieszczali się pomiędzy nimi, to koszty utrzymania infrastruktury kolejowej ponoszone przez Urbitor sp. z o.o. byłyby mniejsze*.

Pismem z 9 września 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.4.2019.13.EM, Prezes UTK poinformował, że do materiału dowodowego zostały dołączone następujące dokumenty:

- 1) pismo od Urbitor z 18 lipca 2019 r., znak: DDK 1566/VII/2019/AO – informacja o braku zawartej Umowy z Przewoźnikiem;
- 2) pismo od Arriva z 29 lipca 2019 r., znak L.dz.SU, AG/1484/07/2019;
- 3) pismo Prezesa UTK z 5 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.4.2019.10.EM;
- 4) pismo od Arriva z 14 sierpnia 2019 r., znak: L.Dz.SU, AG/1599/08/2019;
- 5) pismo Prezesa UTK z 14 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.4.2019.11.EM.

Ponadto Prezes UTK poinformował, że Strona może złożyć ostateczne oświadczenia i stanowiska oraz wypowiedzieć się co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 5 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma.

Pismem z 1 października 2019 r. Prezes UTK poinformował Spółkę, że do materiału dowodowego zostały dołączone:

- 1) plakatowy rozkład jazdy dla stacji Toruń Główny obowiązujący od 9 grudnia 2018 r. do 14 grudnia 2019 r. (stan na dzień 16 września 2019 r.) – odjazdy;
- 2) plakatowy rozkład jazdy dla stacji Toruń Główny obowiązujący od 9 grudnia 2018 r. do 14 grudnia 2019 r. (stan na dzień 16 września 2019 r.) – przyjazdy;
- 3) licencja nr L/011/2016;
- 4) certyfikat bezpieczeństwa część A (PL1120180021) i część B (PL1220160001).

Prezes UTK poinformował również Stronę, że postępowanie nie zostanie zakończone w terminie, o którym mowa w zawiadomieniu z 14 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.4.2019.11.EM z uwagi na skomplikowany charakter sprawy. Nowy termin załatwienia sprawy został wyznaczony na 31 października 2019 r.

Jednocześnie Prezes UTK poinformował, że Arriva może złożyć ostateczne oświadczenia i stanowiska oraz wypowiedzieć się co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 3 dni od dnia otrzymania pisma.

Spółka nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia.

Prezes UTK 29 października 2019 r. wydał decyzję znak: DRR-WRRR.715.4.2019.EM zwaną dalej „Decyzją”, która została doręczona Stronie 14 listopada 2019 r.

W punkcie I sentencji Decyzji, Prezes UTK stwierdził naruszenie przez Przewoźnika przepisu z zakresu kolejnictwa, tj. art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, polegające na korzystaniu przez Spółkę z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej Toruń Główny zarządzanej przez Urbitor bez zawartej umowy o udostępnienie obiektów infrastruktury usługowej. W punkcie II sentencji, Prezes UTK wyznaczył termin na usunięcie nieprawidłowości wskazanej w punkcie I sentencji do dnia 31 stycznia 2020 r.

Pismem z 28 listopada 2019 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „UTK” – 2 grudnia 2019 r.) Arriva złożyła do Prezesa UTK wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zwany dalej „Wnioskiem”. Spółka w ww. piśmie, zarzuciła Decyzji następujące naruszenie przepisów:

- naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym *poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym stwierdzeniu przez Organ, iż Strona korzysta z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej Toruń Główny zarządzanej przez Urbitor bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej, podczas gdy Strona korzysta z elementów infrastruktury kolejowej, które to korzystanie nie wymaga zawarcia przedmiotowej umowy i jest zagwarantowane Stronie w ramach przysługującego jej prawa minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej,*

- naruszenie przepisów postępowania tj. art. 6 k.p.a. *poprzez samodzielne ustalenie i przyjęcie przez Prezesa UTK dowolnej definicji „powierzchni odprawy pasażerskiej” oraz „odprawy pasażerskiej”, a tym samym przekroczenie przez Organ granic kompetencji przyznanych mu przepisami prawa w zakresie regulacji transportu kolejowego, w szczególności związanych z nadzorem nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury kolejowej,*

- naruszenie przepisów postępowania tj. art. 7a § 1 k.p.a. *polegające na nierozstrzygnięciu na korzyść Strony wątpliwości co do treści normy prawnej zawartej w art. 36j ust. 1 pkt 2 w zakresie, w jakim posługuje się ona pojęciem „powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych”, niezdefiniowanym w przepisach prawa unijnego i krajowego,*

- naruszenie przepisów postępowania tj. art. 8 k.p.a. *polegające na nieprzeprowadzeniu przez Organ postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej i nie kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.*

Wskazując na powyższe zarzuty, Arriva wniosła o uchylenie Decyzji w całości i umorzenie postępowania.

Pismem z 6 grudnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.18.2019.2.ŁB Prezes UTK, poinformował Stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie oraz dodatkowo zawiadomił Spółkę 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.

Arriva nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia.

Pismem z 9 stycznia 2020 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 31 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 biorąc pod uwagę kryterium słuszności i celowości.

Decyzja została wydana na podstawie przepisu 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.*

Decyzja dotyczyła stwierdzenia czy Spółka korzysta z OIU – stacji pasażerskiej, zarządzanej przez Urbitor. W trakcie postępowania administracyjnego, ponad wszelką wątpliwość ustalono, że Przewoźnik nie miał zawartej umowy na korzystanie ze stacji pasażerskiej, dlatego też w Decyzji, Prezes UTK stwierdził bezumowne korzystanie przez Arriva z usług świadczonych w obiekcie zarządzanym przez Urbitor, w związku z czym Arriva naruszyła art. 36c ust. 1 Ustawy.

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.*

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. 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 Arriva jest osobą prawną, 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 i 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. Arriva wraz z wnioskiem przedłożyła uzasadnienie swojego stanowiska, które wraz z pozostałym materiałem dowodowym zostało w toku postępowania odwoławczego wnikliwie przeanalizowane.

Decyzja Prezesa UTK z 29 października 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.4.2019.EM została skutecznie doręczona Spółce 14 listopada 2019 r., zaś wniosek o ponowne rozpatrzenie został nadany w polskiej placówce pocztowej 28 listopada 2019 r. Datą wniesienia odwołania jest data złożenia odwołania bezpośrednio w siedzibie organu administracji publicznej, bądź data nadania odwołania w urzędzie pocztowym (tak wyrok NSA z 22 grudnia 2008 r., II OSK 1863/08). Tym samym należy przyjąć, że został zachowany 14 dniowy termin do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Wobec powyższego należy uznać, 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, zwanego 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 (tak 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).

Prezes UTK, rozpatrując ponownie sprawę w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego, wziął pod rozwagę całością materiału dowodowego zebranego w sprawie, w tym również stanowisko Strony zaprezentowane we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z 28 listopada 2019 r. oraz materiał dowodowy zgromadzony w toku całego postępowania administracyjnego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, należy stwierdzić, że nie zasługuje on na uwzględnienie.

Arriva twierdziła, że naruszenie ww. przepisu polega na błędnym stwierdzeniu przez Prezesa UTK, że Spółka korzysta z usług świadczonych w OIU – stacji pasażerskiej Toruń Główny zarządzanej przez Urbitor bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej, podczas gdy jej zdaniem, korzystanie z elementów infrastruktury kolejowej, nie wymaga zawarcia przedmiotowej umowy i jest zagwarantowane Przewoźnikowi w ramach przysługującego mu prawa minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej.

W ocenie Prezesa UTK przyjęcie takiej interpretacji przepisów Ustawy jest błędne. Zgodnie z treścią 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. Przepis ten wprost wskazuje, że Przewoźnik kolejowy ma prawo korzystać z usług świadczonych w OIU (zatem także i ze stacji pasażerskich) dopiero po zawarciu umowy z operatorem. W żadnym przepisie Ustawy ani w innym akcie prawa krajowego lub unijnego, nie ma mowy o korzystaniu z OIU w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Ustawodawca wyraźnie rozgraniczył procedury tych dwóch rodzajów infrastruktury, regulując je w odrębny sposób (o zasadach udostępniania OIU jest mowa w rozdziale 6a i 6b Ustawy, natomiast kwestie związane z infrastrukturą kolejową zostały opisane w rozdziale 6 tejże Ustawy). Gdyby zamiarem i wolą ustawodawcy było uregulowanie korzystania z OIU w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury to wskazałby to wprost w Ustawie.

Na potwierdzenie powyższej tezy jako przykład uregulowań szczególnych można wskazać art. 36c ust. 2 Ustawy, w którym wprost stwierdzono, że: *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.* W tym przypadku ustawodawca wskazał rozwiązanie dotyczące udostępniania OIU i możliwości zawarcia postanowień z nim związanych w umowie regulującej również kwestie minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Przepis ten dobitnie potwierdza także fakt istnienia odrębności udostępniania OIU od udostępniania infrastruktury w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej.

Prezes UTK zauważa również, że minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, zgodnie z art. 29a ust. 1 Ustawy obejmuje usługi wymienione w ust. 1 załącznika nr 2 do Ustawy, tj.

- 1) *obsługę wniosku o przydzielenie zdolności przepustowej;*
- 2) *umożliwienie korzystania z infrastruktury kolejowej, w tym z rozjazdów i węzłów kolejowych w ramach przydzielonej zdolności przepustowej;*
- 3) *sterowanie ruchem kolejowym oraz dostarczanie informacji o ruchu pociągów;*
- 4) *udostępnienie informacji wymaganej do wdrożenia lub prowadzenia przewozów, dla których została przyznana zdolność przepustowa;*
- 5) *udostępnienie urządzeń sieci trakcyjnej, jeżeli są one dostępne.*

Powyższe wskazuje, że do minimalnego dostępu nie zalicza się dostępu do OIU. Co więcej w tym samym załączniku do Ustawy w ust. 2, ustawodawca wyraźnie wskazał w jakich rodzajach OIU świadczone są usługi, wymieniając w tym także stację pasażerską, a także wskazał w rozdziale 6b Ustawy dotyczącym stacji pasażerskich, usługi które mogą być świadczone w OIU, jakim jest stacja pasażerska (art. 36j ustawy), co również potwierdza tezę o odrębności udostępniania infrastruktury usługowej i infrastruktury kolejowej, której dotyczy minimalny dostęp.

Odnosząc się do wielokrotnie przywoływanego przez Spółkę Wyroku TSUE, Prezes UTK zwraca uwagę, że w zakres udostępniania stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor nie wchodzi znajdujące się przy niej perony.

Jednakże, należy w tym miejscu podkreślić, że formalnie Wyrok TSUE jest wiążący jedynie dla stron postępowania, w którym został wydany. 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, że perony stanowią element infrastruktury kolejowej a ich użytkowanie wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu.

Niniejsza decyzja dotyczy udostępniania obiektu infrastruktury usługowej zarządzanego przez Urbitor, jakim jest stacja pasażerska. Zgodnie z pkt 2.1.2 Regulaminu, udostępnianie tej stacji nie obejmuje jednak peronów. Perony wchodzące w skład stacji pasażerskiej, której dotyczy niniejsza decyzja są zarządzane przez PKP PLK, na co Operator jednoznacznie wskazał w Regulaminie. Tym samym wyżej powołany Wyrok nie będzie miał zastosowania do niniejszej sprawy. Sama wykładnia i zastosowanie załącznika nr 1 do Ustawy i załącznika nr 1 do Dyrektywy 34 tj. sposób kwalifikacji infrastruktury peronowej wchodzącej w skład stacji pasażerskich, w ocenie Prezesa UTK, nie przesądza o braku obowiązku zawarcia przez przewoźników kolejowych umów na korzystanie z usług dostępnych w OIU – stacja pasażerska. Istotą niniejszej Decyzji jest stwierdzenie, że Spółka bezumownie korzysta ze stacji pasażerskiej będącej w zarządzie Operatora. Należy podkreślić, że Operator dworca – Toruń Główny, w Regulaminie, wprost wymienił wszystkie elementy OIU – stacji pasażerskiej, podlegające udostępnieniu. W żadnym z zapisów Regulaminu nie wskazał, aby elementem udostępnianym przez niego były perony. Dlatego też wszelkie odniesienia przez Przewoźnika do ww. Wyroku TSUE są w niniejszej sprawie całkowicie niezasadne.

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 przeznaczonej 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 ze stacji pasażerskiej w części zarządzanej przez Urbitor, a w szczególności na korzystaniu z powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych.

Należy jeszcze raz podkreślić, że Prezes UTK nie neguje faktu zakwalifikowania peronów do infrastruktury kolejowej i możliwości pobierania opłat w ramach minimalnego dostępu za korzystanie z peronów przez przewoźników, zgodnie z Wyrokiem TSUE. Jednakże fakt ten nie ma znaczenia dla przedmiotowej sprawy, ponieważ niniejsze postępowanie dotyczy bezumownego korzystania przez Spółkę z OIU - stacji pasażerskiej, w części nie obejmującej peronów, do których bezpośrednio odnosi się ww. Wyrok TSUE.

Odnosząc się natomiast do tezy Spółki dotyczącej błędnej jej zdaniem interpretacji pojęcia *powierzchni służącej odprawie podróżnych*, 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 Regulamin skierowany do przewoźników kolejowych, w którym Operator samodzielnie wskazał, które elementy stacji pasażerskiej są udostępniane jako powierzchnia przeznaczona do odprawy podróżnych. Ponadto Prezes UTK podkreśla, że niniejsze postępowanie dotyczy obowiązku wynikającego z art. 36c ustawy o transporcie kolejowym, tzn. zawarcia przez przewoźnika i operatora umowy określającej w szczególności ich prawa i obowiązki. 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 *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.* Wskazać należy także, że Arriva nigdy nie podnosiła, aby kwestia ta stanowiła podstawę odmowy zawarcia umowy z Operatorem.

Prezes UTK zwraca uwagę, że ze względu na specyficzny charakter transportu kolejowego nie można ograniczyć *powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych* jedynie do miejsc związanych np. z zakupem biletu. 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 i służącą jedynie odprawie podróżnych. Za czynności takie należy uznać np. oczekiwanie na zakup biletu, oczekiwanie na pociąg oraz dotarcie do ciągów komunikacyjnych prowadzących do stacji pasażerskiej.

Badając ponownie stan faktyczny niniejszej sprawy, Prezes UTK oparł swoje ustalenia faktyczne w sprawie na twierdzeniach Operatora zawartych w pismach z 14 lutego 2019 r., znak: DDK483/II/2019/AO i z 18 lipca 2019 r., znak: DDK 1566/VII/2019/AO, twierdzeniach Przewoźnika zawartych w piśmie z 14 sierpnia 2019 r. znak: L.Dz.SU, AG/1599/08/2019, informacjach wynikających z dokumentów zgromadzonych w toku sprawy, tj. Regulaminie wraz z załącznikami, informacjach zamieszczonych na stronach internetowych Operatora i zarządcy infrastruktury kolejowej PKP PLK (rozkłady jazdy - odjazdy i przyjazdy pociągów na stacji Toruń Główny), a także Wniosku Przewoźnika.

Nie ulega wątpliwości, że pociągi Przewoźnika zatrzymują się przy stacji pasażerskiej - Toruń Główny zarządzanej przez Urbitor, czego Spółka również nie zanegowała na żadnym etapie postępowania. Na podstawie całości materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie można stwierdzić, że pociągi Przewoźnika zatrzymują się kilkakrotnie w ciągu doby na stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor - Toruń Główny, co pozwala na stwierdzenie, że Spółka korzysta z OIU Operatora.

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*
- a) *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.*

Tym samym zauważyć należy, że udostępnianie stacji pasażerskiej przewoźnikowi kolejowemu polega na udostępnieniu m.in. powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na zasadach określonych w rozdziale 6a ustawy o transporcie kolejowym. Przepisy tego rozdziału, a dokładnie art. 36c ust. 1 jasno wskazuje, że przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie po zawarciu umowy z operatorem. Mamy więc do czynienia z sytuacją, gdzie stroną umowy jest operator stacji pasażerskiej i przewoźnik kolejowy, natomiast samo użytkowanie stacji pasażerskiej odbywa się również poprzez umożliwienie pasażerom Przewoźnika korzystania z powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych na danej stacji pasażerskiej oraz z usług świadczonych na tej stacji.

W Regulaminie Operatora w rozdziale 2 w podrozdziale 2.2. pkt 2 określono, że przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskiej na podstawie umowy zawartej między przewoźnikiem a Operatorem. Zgodnie zaś z rozdziałem 3 podrozdział 3.1 pkt 1 Regulaminu, na podstawie złożonego wniosku (wzór Wniosku stanowi załącznik nr 2 do Regulaminu), Przewoźnikowi przysługuje prawo do korzystania z OIU, co zgodnie z podrozdziałem 2.1 pkt 2 Regulaminu polega na udostępnianiu wskazanych elementów. Należą do nich m.in. dworzec kolejowy, drogi dojścia do dworca od strony ul. Kujawskiej i Dybowskiej, ciągi schodów ruchomych, windy osobowe i inne. Należy zatem stwierdzić, że udostępniane elementy przeznaczone są do wykorzystania przede wszystkim przez podróżnych w związku z realizowaną podróżą.

Po analizie przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie, nie ulega wątpliwości, że Przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor. Korzystanie z infrastruktury przez Przewoźnika, sprowadza się do korzystania przez pasażerów Strony z powierzchni OIU takich jak chociażby poczekalnia. W art. 36k ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, ustawodawca zagwarantował podróżnym możliwość korzystania z poczekalni, w związku z tym, operator stacji pasażerskiej zarządzający czynnym dworcem kolejowym obowiązany jest z mocy prawa, zapewnić poczekalnię dla podróżnych. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że ustawa o transporcie kolejowym, określając zasady udostępniania infrastruktury kolejowej i obiektów infrastruktury usługowej, nie ingeruje w stosunek prawny przewoźnik - pasażer, wyraźnie wskazując, że stronami w ramach procesu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej są – z jednej strony operator i z drugiej strony przewoźnik kolejowy. Z powyższego wynika więc, że to przewoźnik zobowiązany jest do pokrywania kosztów udostępniania OIU - stacji pasażerskiej, mimo tego, że faktyczne bezpośrednie korzystanie ze stacji pasażerskiej odbywa się na poziomie podróżnych korzystających z usług Przewoźnika.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z treścią załącznika 1 do Regulaminu, gdzie Operator zamieścił opis obiektu, na terenie stacji pasażerskiej znajdują się kasy biletowe Przewoźnika. Zgodnie ze wskazanym załącznikiem, kasa Spółki czynna jest w godzinach 5.10-19.30. Pasażerowie mogą więc korzystać z powierzchni przeznaczonej do odprawy pasażerów dokonując zakupu biletów w kasie Strony. W związku z tym należy przyjąć, że Przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskiej również poprzez umożliwienie korzystania z powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych swoim klientom - pasażerom. Tym samym nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Strony, iż stosunek pomiędzy Przewoźnikiem a pasażerem rozpoczyna się wraz z momentem rozpoczęcia usługi przewozu (z chwilą, w której pasażer wsiada do pociągu), skoro już w momencie zakupu biletu na stacji zawarta zostaje umowa przewozu, na podstawie której Przewoźnik świadczy pasażerowi usługę przewozu.

Brak umowy uregulowanej w art. 36c ust. 1 Ustawy pomiędzy Operatorem a Przewoźnikiem, oznacza, że Arriva korzysta ze stacji pasażerskiej zarządzanej przez Urbitor – Toruń Główny, bezumownie, co stanowi naruszenie art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, bowiem artykuł ten wprost stanowi, że przewoźnik kolejowy ma obowiązek zawarcia umowy na świadczone usługi z operatorem.

Dopiero zawarcie tej umowy umożliwia korzystanie z usług świadczonych w obiekcie. Inaczej rzecz ujmując, aby móc korzystać z usług, przewoźnik musi zawrzeć z operatorem umowę na świadczone usługi.

Wobec stwierdzenia powyższego naruszenia, należy uznać, że skorzystanie przez Prezesa UTK z uprawnienia przewidzianego w art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym i wydanie Zaskarżonej Decyzji było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, a także z zasadami celowości i słuszności. Dlatego też w ocenie Prezesa UTK Decyzja ta powinna się ostać w całości.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów proceduralnych, Prezes UTK zważył co następuje.

Odnosząc się do zarzutu Strony dotyczącego naruszenia art. 6 k.p.a., który stanowi, że: *Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa*, stwierdzić należy, że 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 i co zostało w ocenie Prezesa UTK wykazane). 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 dokonana subsumcja; a także prawidłowe ustalenie następstw prawnych. Dotyczy to zastosowania zarówno normy prawa materialnego, jak i normy prawa procesowego. Organ administracji publicznej obowiązany jest wykazać 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, przez co powyższy zarzut Strony nie zasługuje na uwzględnienie. Jednocześnie zauważyć należy, że samo dokonywanie przez Prezesa UTK interpretacji przepisów Ustawy, nawet jeśli Strona z taką interpretacją się nie zgadza, nie stanowi przekroczenia przez Prezesa UTK przepisów prawa.

Strona zarzuciła również 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 uprawnień, 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 podróżnych*, niezdefiniowanym w przepisach prawa unijnego i krajowego. Zdaniem Prezesa UTK, zarzut ten również nie zasługuje na uwzględnienie. Prezes UTK wydając decyzję nie miał wątpliwości, że poprzez powierzchnię przeznaczoną do odprawy podróżnych 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 nie zaistniały wątpliwości interpretacyjne dotyczące rozumienia pojęcia *powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych*. 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 PLK, 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.

Spółka zarzuciła także Prezesowi UTK naruszenie przepisów postępowania tj. art. 8 k.p.a. polegające na nieprzeprowadzeniu przez organ – Prezesa UTK, postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej i nie kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

Zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny: celem zasady ustanowionej w art. 8 k.p.a. jest stworzenie takiej sytuacji, w której pozycje obywatela i władzy nie kształtują się na zasadzie antagonistycznej polaryzacji, lecz przeciwnie – władza ma prawny obowiązek dążyć do stworzenia takiej atmosfery postępowania, w której obywatel ma zaufanie i jest przekonany, że stojąc przed urzędem – reprezentacją władzy będzie potraktowany w sposób sprawny, kompetentny, zgodny z prawem oraz maksymalnie uwzględniający jego interesy. W literaturze przedmiotu słusznie także podnosi się, że zasada zaufania stanowi swoistą klamrę, spinającą wszystkie pozostałe zasady ogólne postępowania administracyjnego (tak J. Malanowski w: *Art. 8 KPA* red. Wierzbowski 2019, wyd. 28/ Legalis). Powyższe stanowisko należy uznać za aktualne także w świetle współczesnego orzecznictwa. Między innymi w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z 26 marca 2015 r. (sygn. akt: II SA/Go 78/15) wprost wskazano, że *zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa określa wyraźnie to, co implicite jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w art. 8 KPA wynika bowiem przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań.*

Zdaniem Prezesa UTK, zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie. Spółka nie podaje żadnych konkretnych przykładów działania Prezesa UTK, które byłyby niezgodne z dyspozycją art. 8 k.p.a. Decyzja została wydana na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, Prezes UTK oparł swoje ustalenia faktyczne na twierdzeniach Spółki oraz informacjach wynikających z dokumentów zgromadzonych w toku sprawy, tj. Regulaminie wraz z załącznikami, twierdzeniach Przewoźnika zawartych w przekazanych pismach, a także wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz informacjach zamieszczonych na oficjalnej stronie internetowej Spółki. Nie ma więc żadnych przesłanek aby uznać, że swoim działaniem Prezes UTK naruszył zasadę wyrażoną w art. 8 k.p.a. Stwierdzić należy również, że Spółka nie wskazała jakie konkretnie działania Prezesa UTK naruszały lub skutkowały naruszeniem ww. artykułu.

W stosunku do pkt 5 Wniosku Przewoźnika, odnoszącego się do terminu usunięcia nieprawidłowości wskazanej w Decyzji, Prezes UTK również nie zgadza się z argumentacją Spółki. Po pierwsze należy wskazać, że Prezes UTK miał prawo wskazać datę sztywną na usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości, bowiem żaden z przepisów zarówno ustawy jak i k.p.a. nie narzuca sposobu określenia takiego terminu. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 Ustawy, ustawodawca wskazał jedynie, że: *W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa*

Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Po drugie, Prezes UTK zauważa, że strona niezadowolona z decyzji administracyjnej i korzystająca później ze środków odwoławczych (także tych sądowych) może wraz z takim środkiem wnieść o wstrzymanie wykonania postanowień takiej decyzji, co pozwala na obalenie stwierdzenia, że Prezes UTK utrudnia Spółce prawidłowe wykonanie postanowień decyzji przy skorzystaniu z prawem przewidzianych środków odwoławczych. Natomiast odnosząc się do samego terminu, w ocenie Prezesa UTK, jest on wystarczający do prawidłowego i pełnego wykonania postanowień Decyzji. W ww. wniosku Arriva nie wskazała na konkretne utrudnienia w spełnieniu tego obowiązku, ograniczając się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że termin ten jest *za krótki* i powołała się na jej zdaniem skomplikowany charakter takich działań oraz konieczność podjęcia szczegółowych i kompleksowych uregulowań, co zdaniem Prezesa UTK nie jest wystarczające do zmiany terminu wskazanego w Decyzji. Mając na uwadze powyższe uzasadnione również jest utrzymanie w mocy II pkt. sentencji ww. Decyzji. Spółka, jako profesjonalny uczestnik obrotu gospodarczego, a także przewoźnik kolejowy, który od dłuższego czasu zatrzymuje swoje pociągi na stacji Toruń Główny powinien być świadomy obowiązków, które reguluje Ustawa (także tych dotyczących udostępniania OIU – stacji pasażerskich), a więc obowiązek zawarcia umowy uregulowanej w art. 36c ust. 1 Ustawy nie powinien stanowić dla niej zaskoczenia.

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 bezprzedmiotowe 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 WSA w Warszawie z 22 maja 2007 r., III SA/Wa 689/07, Legalis).

Umorzenie obligatoryjne postępowania administracyjnego wiąże się z tzw. obiektywną bezprzedmiotowością 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 bezprzedmiotowości, 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, *Bezprzedmiotowość*, 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 WSA 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 – Ubitor 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 powołanej ustawy).

W toku postępowania, po wnikliwej analizie materiału dowodowego oraz przepisów zarówno ustawy o transporcie kolejowym jak i przepisów unijnych, Prezes UTK stwierdził naruszenie przepisu art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którym: *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 więc uznać, że korzystanie z OIU (Prezes UTK w swoich decyzjach udowodnił, że dochodzi do udostępniania OIU Spółce przez operatora – Urbitor) możliwe jest jedynie po podpisaniu umowy określającej prawa i obowiązki operatora i Przewoźnika. Skarżąca, na żadnym etapie postępowania nie negowała faktu, że nie ma podpisanej z Operatorem takiej umowy. Brak zawartej umowy należy uznać za uchybienie względem przepisów z zakresu kolejnictwa, upoważniające Prezesa UTK do wydania niniejszej decyzji.

Podsumowując, 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.

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 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 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*