

Warszawa, dnia 24 marca 2020 r.

Poz. 9

DECYZJA NR DRR WRRR.715.11.2019.AKK PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

z 3 marca 2020 r.

umarzająca postępowanie w sprawie niespełniania przez Regulaminu dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, opracowanego przez PKP S.A wymagań określonych w art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym

Działając na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, w związku z art. 13a ust. 1 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”, w postępowaniu administracyjnym wszczętym wobec Polskie Koleje Państwowe S.A., zwanej dalej „PKP S.A.” lub „Spółką”, w przedmiocie niespełniania przez *Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej*, zwany dalej „Regulaminem”, opracowany przez PKP S.A., wymagań określonych w art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym,

umarzam w całości

ww. postępowanie administracyjne z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny:

Pismem z 7 czerwca 2019 r., (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „UTK”: 7 czerwca 2019 r.), znak: PAG1b-073-006/2019, „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwana dalej „PR”, na podstawie art. 13 ust. 3c pkt 2 w związku z art. 13b Ustawy, wniosła skargę dotyczącą dostępu do obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskich, zwanych dalej „OIU”, zarządzanych przez PKP S.A, zwaną dalej „Skargą”. W Skardze PR wniosła o wszczęcie postępowania oraz wydanie decyzji określającej zakres naruszeń i termin ich usunięcia przez PKP S.A. W przedmiotowej Skardze PR wskazała na następujące nieprawidłowości:

- 1) niewłaściwe określenie w Regulaminie (§ 1 ust. 6) definicji „powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych”, czego konsekwencją, w ocenie PR, jest niewłaściwy system pobierania opłat za dostęp do OIU przez PKP S.A.;
- 2) brak objęcia Regulaminem kas dworcowych – a zatem powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych i niestosowanie do tych obiektów systemu pobierania opłat przewidzianego w Regulaminie oraz stosowanie przez PKP S.A. w odniesieniu do tych powierzchni umów najmu z poszczególnymi podmiotami, a w związku z tym, w ocenie PR, pobieranie od przewoźników kolejowych opłat bez stosowania gwarancji regulacyjnych przewidzianych przepisami dotyczącymi udostępniania OIU;
- 3) zawarcie w Regulaminie (§ 8 ust. 7) ograniczenia łącznej wysokości upustów w maksymalnej wysokości 20% miesięcznej opłaty w sytuacji m.in. czasowego ograniczenia w dostępie do powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych, co zdaniem PR, może prowadzić do nieuzasadnionych korzyści po stronie PKP S.A.

PR pismem z 31 lipca 2019 r., znak: PAG1b-073-006-1/2019, (data wpływu do UTK: 31 lipca 2019 r.) uzupełniła Skargę o poniższe zarzuty:

- 1) zdaniem PR, opublikowany przez PKP S.A. cennik i opłaty z niego wynikające w przeliczeniu na 1 m² powierzchni związanej z obsługą podróżnych są w szczególnych przypadkach rażąco wyższe, niż stawki za utrzymanie powierzchni wspólnych w nowoczesnych obiektach biurowych. PR wskazała na koszty w przeliczeniu na 1 m², w jej ocenie rażąco wysokich:
 - Oborniki Wielkopolskie Miasto – koszt ponad 74 zł/m²;
 - Chocicza – koszt ponad 46 zł/m²;

- Pamiątkowo – koszt ponad 44 zł/m²;
- Gryfino – koszt ponad 53 zł/m²;
- Poznań Dębiec – koszt ponad 39 zł/m²;
- Olsztyn Zachodni – koszt ponad 31 zł/m².

PR wskazała jednocześnie, że opłaty za dostęp do tych powierzchni, które zgodnie z przepisami mogą być udostępniane przewoźnikom kolejowym, powinny uwzględniać faktyczny zakres tego udostępniania – np. uwzględniać liczbę pasażerów danego przewoźnika kupujących bilety w kasach na danej stacji, a nie liczbę zatrzymań pociągów. Posłużenie się liczbą zatrzymań, w ocenie PR, nie uwzględnia w ogóle faktycznego zakresu korzystania z OIU (w zakresie w jakim służą odprawie podróżnych – tj. kas biletowych) przez pasażerów;

- 2) PR wskazywała, że wedle jej wiedzy PKP S.A. nie udostępnia systemu do sprzedaży biletów na warunkach określonych w rozdziale 6a i 6b Ustawy, a jednocześnie załącznik nr 7 do Regulaminu, w przypadku niektórych stacji pasażerskich, przewiduje dostępność takiej usługi. PKP S.A. zatem, zdaniem PR, w sposób niezgodny z Ustawą, wskazuje w Regulaminie zakres udostępniania obiektów obejmujący świadczenie usług dostępu do systemu sprzedaży biletów, których zgodnie z dostępną PR wiedzą, PKP S.A. nie świadczy. PR podniosła ponadto, że Regulamin nie przedstawia także informacji o wielkości powierzchni, z której mogą korzystać pasażerowie, jej charakterystyki oraz szczegółowych warunków technicznych dostępu. Jak wskazała PR, brak takiej informacji powoduje, że za stałą opłatę określoną w cenniku świadczone są przez PKP S.A. usługi niewymierne, mogące ulegać zmianie, np. powierzchnie holi mogą się zmieniać i być elastycznie podnajmowane podmiotom trzecim pod różnego rodzaju działalność, co pomimo iż wpłynie na wielkość powierzchni udostępnianej podróżnym, to nie wpłynie na cennik i wysokość opłat. Może to, zdaniem PR, spowodować nieuprawniony pobór od przewoźników opłat za powierzchnię, która została wynajęta komercyjnie;
- 3) według PR, złożenie wniosku możliwe jest jedynie na określony we wniosku czas (załącznik 2 do Regulaminu) – rozkład jazdy 2018/2019, co nie odzwierciedla faktycznych potrzeb związanych z uruchamianymi przez przewoźnika pociągami i ogranicza możliwości składania wniosków, traktując w ten sposób dyskryminująco przewoźników chcących uruchomić przewozy okazjonalne i sezonowe;
- 4) w ocenie PR, załącznik 5 do Regulaminu posługując się ogólnymi sformułowaniami pozwala obiekty OIU, które powinny być obiektami w kategorii WOJEWÓDZKI traktować jako obiekty z kategorii PREMIUM i przyjmować indywidualne (wyższe) stawki dostępu. Zdaniem PR powinny być określone jasne kryteria – np. ilość podróżnych, służące do określenia kategorii dworca.

W piśmie z 26 sierpnia 2019 r. znak: DRR-WRRR.715.11.2019.4.AKK, Prezes UTK, zawiadomił PKP S.A. o wszczęciu wobec niej postępowania administracyjnego w przedmiocie niespełniania przez Regulamin wymagań określonych w art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym.

Dodatkowo Prezes UTK, w tym samym piśmie poinformował, że do postępowania administracyjnego zostały dołączone następujące dokumenty:

- 1) kopia skargi PR z 7 czerwca 2019 r., znak: PAG1b-073-006/2019;
- 2) *Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej wraz z załącznikami, opracowany przez PKP S.A.;*
- 3) kopia wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-210/18 z 10 lipca 2019 r.

Jednocześnie w tym samym piśmie Prezes UTK, na podstawie art. 7 k.p.a., art. 50 §1 k.p.a. i art. 77 §1 k.p.a., w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, działając w postępowaniu administracyjnym, wezwał PKP S.A. do przedstawienia stanowiska w tej sprawie w terminie 14 dni od dnia otrzymania ww. zawiadomienia.

Pismem z 26 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.11.2019.2.AKK, Prezes UTK po przeanalizowaniu zarzutów stawianych w Skardze poinformował PR, że nie znajduje uzasadnionych podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie niezgodności Regulaminu PKP S.A. z Ustawą w stosunku do zarzutów określonych w pkt. 2-7 Skargi. Natomiast w zakresie pkt. 1 Skargi, Prezes UTK poinformował PR, że zostało wszczęte postępowanie administracyjne w stosunku do PKP S.A. W tym samym piśmie, Prezes UTK uzasadnił szeroko motywy odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w stosunku do pkt. 2-7 Skargi.

W piśmie z 30 sierpnia 2019 r. (data wpływu do UTK: 30 sierpnia 2019 r.) PKP S.A. przekazała informację o opublikowaniu na oficjalnej stronie internetowej nowego Regulaminu obowiązującego od dnia 9 grudnia 2018 r.

5 września 2019 r. pełnomocnik PKP S.A. przeglądał materiał dowodowy zebrany w toku niniejszego postępowania administracyjnego.

Pismem z 11 września 2019 r., znak: KSI03.6111.4.2019/5, PKP S.A. przedstawiła swoje stanowisko w niniejszej sprawie. Spółka na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. wniosła o umorzenie przedmiotowego postępowania wskazując, że stało się ono bezprzedmiotowe wobec dokonania przez PKP S.A. zmiany Regulaminu opublikowanego przez PKP S.A. 30 sierpnia 2019 r., polegającej na usunięciu postanowień odnoszących się do peronów, jak również, że brak jest podstaw do kontynuowania postępowania w zakresie odnoszącym się do uwzględnienia w przedmiotowym Regulaminie elementów stanowiących drogi dojścia do peronów kolejowych. PKP S.A. podniosła również, że kwestia zgodności postanowień Regulaminu w zakresie definicji powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych była już przedmiotem postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UTK. Tym samym niniejsze postępowanie zdaniem PKP S.A., prowadziłoby do powtórnej oceny zapisów Regulaminu, które zostały już przez Prezesa UTK uznane za prawidłowe.

Prezes UTK pismem z 20 września 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.11.2019.9.AKK, wezwał PKP S.A. do przedstawienia, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma, dokumentacji stanowiącej bieżącą bazę kosztową dla stacji pasażerskich udostępnianych przez PKP S.A.: Warszawa Centralna, Warszawa Śródmieście oraz Warszawa Wileńska, będącą podstawą do obliczenia opłaty za ich udostępnienie, a także informacji o sposobie kalkulacji opłaty za dostęp do ww. stacji pasażerskich, z uwzględnieniem zmian dotyczących wyłączenia peronów z bazy kosztowej oraz do przedstawienia przez PKP S.A. jakie kategorie kosztów były przypisane do bazy kosztowej i zostały z niej usunięte w związku z ww. zmianami.

PKP S.A. pismem z 23 września 2019 r., przekazała dokumentację stanowiącą bazę kosztową dla stacji pasażerskich udostępnianych przez PKP S.A. wraz z zaznaczeniem zmian związanych z usunięciem z tej bazy peronów. W załącznikach do tego pisma Spółka przekazała szczegółowe zestawienie wysokości kosztów udostępniania powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych przyjętej do wyliczenia opłaty za dostęp do stacji pasażerskiej dla przewoźników kolejowych oraz jawną wersję tych kosztów. Załącznik nr 1 objęty tajemnicą przedsiębiorstwa zawierał wykaz wszystkich składowych kosztów dla każdej stacji pasażerskiej z podziałem na kategorie i województwa, natomiast załącznik nr 2 zawiera wersję jawną ww. wykazu.

Prezes UTK pismem z 30 września 2019 r. znak: DRR-WRRR.715.11.2019.11.AKK poinformował, że niniejsze postępowanie nie zostanie zakończone w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. z uwagi na konieczność analizy materiałów przesłanych przez PKP S.A. Nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono na 18 listopada 2019 r.

Prezes UTK pismem z 18 listopada 2019 r. znak: DRR-WRRR.715.11.2019.12.AKK 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 5 dni od dnia otrzymania pisma. Ponadto w tym samym piśmie, Prezes UTK poinformował, że do materiału dowodowego w niniejszej sprawie, poza dokumentami wskazanymi w zawiadomieniu z 26 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.11.2019.4.AKK dołączono:

- 1) pismo PKP S.A. z 30 sierpnia 2019 r., znak: KSI03.6111.2.2019.BS/5, UNP: 2019-0386459;
- 2) pismo PKP S.A. z 11 września 2019 r., znak: KSI03.6111.4.2019/5, UNP: 2019-0404216;
- 3) *Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej*, wersja z sierpnia 2019 r.;
- 4) załącznik nr 4 do *Regulaminu dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej* pt.: *Cennik dostępu do obiektu infrastruktury usługowej - stacji pasażerskiej*, zwany dalej „Cennikiem” – wersja z sierpnia 2019 r.;
- 5) pismo PKP S.A. z 23 września 2019 r. znak: KSI03.6111.4.2019/6, UNP: 2019-0421604 wraz z załącznikami.

Dodatkowo Prezes UTK w ww. piśmie poinformował, że niniejsze postępowanie nie zostanie zakończone w terminie, o którym mowa w zawiadomieniu z 30 września 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.11.2019.11.AKK, z uwagi na konieczność analizy materiałów przesłanych przez PKP S.A. Nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono na 13 grudnia 2019 r.

Pismem z 9 grudnia 2019 r., znak: KSI03.6111.20.2019.B5/9, UNP: 2019-0537758, PKP S.A. poinformowała Prezesa UTK, że na stronie www.pkp.p został opublikowany Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, który obowiązuje od dnia 15 grudnia 2019 roku.

Regulamin w wersji obowiązującej od dnia 15 grudnia 2019 r. wraz z załącznikami został załączony do materiału dowodowego postępowania.

PKP S.A. pismem z 10 grudnia 2019 r., znak: KSI05.6111.4.2019/8, UNP: 2019-0542396, wskazała, że Cennik stanowiący załącznik nr 4 do ww. Regulaminu został przygotowany w oparciu o koszty powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych z roku 2017 (będące bazą do ustalenia stawek dostępu na roczny rozkład jazdy 2018/2019) powiększone o średnioroczny wskaźnik cen w transporcie w 2018 r. w stosunku do 2017 r., który wyniósł odpowiednio

104,2 (wzrost cen o 4,2%) wg. kwartalnych wskaźników makroekonomicznych zamieszczonych przez Główny Urząd Statystyczny. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez PKP S.A., przy opracowaniu ww. Cennika zostały wzięte pod uwagę tylko koszty stacji udostępnianych obecnie przez PKP S.A. Do ww. pisma, PKP S.A. dołączyła również porównanie Cennika obowiązującego w rocznym rozkładzie jazdy pociągów 2019/2020 względem 2018/2019.

Prezes UTK pismem z 20 grudnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.11.2019.15.AKK, wezwał Spółkę na podstawie art. 7, art. 50 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a. do:

- 1) wskazania przyczyn zróżnicowania wzrostu stawek za dostęp do poszczególnych kategorii dworców oraz poszczególnych dworców kategorii *premium*;
- 2) przekazania stosownych wyliczeń wraz z niezbędnymi danymi, potwierdzającymi sposób ustalenia stawek za dostęp do dworców w Regulaminie obowiązującym od 15 grudnia 2019 r.;
- 3) przesłania aktualnej bazy kosztowej dla wszystkich stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A.;
- 4) przekazania informacji, które dworce zostały usunięte lub dodane w związku z aktualizacją Załącznika nr 1 do Regulaminu, a także liczby zatrzymań na poszczególnych stacjach pasażerskich przyjętej na potrzeby aktualizacji Regulaminu.

Dodatkowo Prezes UTK w ww. piśmie zawiadomił Stronę o uprawnieniu wynikającym z art. 10 k.p.a. oraz zawiadomił, że niniejsze postępowanie nie zostanie zakończone w terminie, o którym mowa w zawiadomieniu z 18 listopada 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.11.2019.12.AKK z uwagi na konieczność oczekiwania na materiały przesłane przez PKP S.A., do których przekazania została wezwana w niniejszym piśmie oraz analizy tych materiałów przez Prezesa UTK. Nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono na 31 stycznia 2020 r.

PKP S.A. pismem z 7 stycznia 2020 r. przesłała odpowiedź na wezwanie Prezesa UTK z 20 grudnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.11.2019.15.AKK, wraz z załącznikami 1 i 2. W ww. piśmie PKP S.A. wskazała, że: *podczas konstruowania Cennika zostały wzięte pod uwagę wyłącznie koszty stacji obecnie udostępnianych przez PKP S.A.* W związku z czym jak wskazuje PKP S.A. z listy lokalizacji biorących udział przy konstruowaniu cennika na RRJ 2018/2019 zostały wyłączone stacje: Chociwel (Lokalna), Kornelin (Lokalna), Nowa Sól (Regionalna), Prostyń (Lokalna), Sadurki (Lokalna), Strzyżyna (Lokalna), Wejherowo Nanice (Regionalna) oraz włączone stacje: Brwinów (Lokalna), Głowno (Lokalna), Jawor (Lokalna), Lipka Krajeńska (Lokalna), Strzelin (Agglomeracyjna), Zgorzelec (Lokalna). W związku z ww. zmianami, Spółka poinformowała, że: *W przypadku stacji o kategorii Lokalna dokonane zmiany w zakresie włączeń/wyłączeń stacji i związanych z tym kosztów jak i liczby zatrzymań bilansują się. Natomiast w przypadku stacji o kategorii Regionalna i Aglomeracyjna w konsekwencji w/w włączeń i wyłączeń stacji i wynikających z nich zmian w zakresie kosztów i liczby zatrzymań, wskaźnik zmiany stawki był inny od 4,2% i wyniósł odpowiednio 6,52% i 3,88%.*

W ww. piśmie, PKP S.A. przekazała w załączniku nr 1 pełną dokumentację stanowiącą bazę kosztową dla poszczególnych stacji pasażerskich udostępnianych przez PKP S.A., będącą podstawą do obliczenia jednostkowej stawki za dostęp określonej w Cenniku oraz listę stacji, których zakres udostępniania przez PKP S.A. (względem RRJ 2018/2019) uległ zmianie wraz z liczbą zatrzymań pociągów pasażerskich (jako załącznik nr 2).

Pismem z 27 stycznia 2020 r. Prezes UTK poinformował Stronę o tym, że niniejsze postępowanie administracyjne nie zostanie zakończone w terminie wskazanym w zawiadomieniu z 20 grudnia 2019 r. oraz wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy na 17 lutego 2020 r.

Mając na względzie powyższy stan faktyczny, Prezes UTK zważył, co następuje.

Stosownie do 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.*

W świetle tego przepisu, w niniejszej sprawie zastosowanie znajdują zatem przepisy k.p.a. Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a., *Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.*

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej będącym krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej m.in. z zakresu regulacji transportu kolejowego.

Natomiast stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. a i c 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 oraz nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez operatora obiektu infrastruktury usługowej opłat za korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej.

Konkretyzacją ww. kompetencji Prezesa UTK jest art. 36f ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie, z którym Prezes UTK, uwzględniając konieczność zapewnienia niedyskryminującego i równego traktowania przewoźników kolejowych ubiegających się o dostęp do obiektu, z urzędu lub na wniosek przewoźnika kolejowego, w drodze decyzji, nakazuje operatorowi wprowadzenie zmian w opublikowanym regulaminie obiektu, jeżeli regulamin obiektu nie spełnia wymagań określonych w przepisach rozdziału 6a ustawy o transporcie kolejowym.

Ponadto na podstawie art. 36f ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym w decyzji, o której mowa w ust. 4, Prezes UTK może w szczególności nakazać zmianę:

- 1) wysokości opłat, o których mowa w art. 36e ust. 1, uwzględniając zasady kalkulacji opłaty, o których mowa w art. 36e ust. 2, oraz wysokość opłat pobieranych przez innych operatorów za udostępnianie i świadczenie usług w takich samych obiektach;
- 2) terminów składania wniosków, o których mowa w art. 36b ust. 1, uwzględniając zdolność przepustową drogi kolejowej wchodzącej w skład obiektu, rodzaj usług w nim świadczonych oraz uzasadnione potrzeby przewoźników kolejowych.

Stosowanie natomiast do art. 105 § 1 k.p.a.: *Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.*

Wobec powyższego w przypadku stwierdzenia przez organ administracji obiektywnych przesłanek bezprzedmiotowości postępowania, organ administracji publicznej zobowiązany jest to postępowanie umorzyć w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a. Jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie nie ma bowiem wówczas podstaw do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, a dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku stanowiłoby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy.

Odnosząc się do zagadnienia bezprzedmiotowości postępowania wskazać należy, że zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”, zawartym w wyroku z 29 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1055/08: *bezprzedmiotowość postępowania zachodzi jedynie w sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania.* Natomiast NSA w wyroku z 18 kwietnia 1995 r., sygn. akt. S.A./Łd 2424/94, stwierdził, że: *Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ administracji państwowej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu.*

Z bezprzedmiotowością postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.) mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż *bezprzedmiotowość postępowania oznacza brak któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego, skutkującego tym, iż nie można załatwić sprawy przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Jest to orzeczenie formalne, kończące postępowanie bez jego merytorycznego rozstrzygnięcia* (tak NSA w wyroku z 24 kwietnia 2003 r. sygn. akt: III SA 2225/01).

Na stosunek materialno-prawny składają się cztery elementy:

- 1) podmiot stosunku;
- 2) przedmiot stosunku;
- 3) sfera faktów mających znaczenie dla możliwości konkretyzacji stosunku;
- 4) sfera prawna, z której wywodzi się określony stosunek prawny (interes prawny) i który przesądza o możliwości i kształcie konkretyzacji tego stosunku.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 13 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 356/12) stwierdził, że: *Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której stanowi art. 105 § 1 k.p.a. zachodzi, gdy brak jest jednego z elementów stosunku materialnoprawnego, wobec czego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Może mieć ona charakter podmiotowy lub przedmiotowy. Pierwszy z przypadków zachodzi wtedy, gdy z żądaniem występuje podmiot, któremu nie służy przymiot strony w postępowaniu, drugi – gdy sprawa nie ma charakteru administracyjnego, albo gdy nastąpiło przedawnienie żądania lub gdy brak jest przedmiotu żądania.(...).*

W ślad za komentarzem do k.p.a. autorstwa B. Adamiak, J. Borkowski (wydanie 13, Warszawa 2013), zauważyć należy, że: *Przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organem administracyjnym.*

Wskazać ponadto należy, że organ administracji publicznej obowiązany jest do wydania decyzji kończącej postępowanie w oparciu o stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie jej wydania.

Przenosząc powyższe rozważania na stan przedmiotowego postępowania stwierdzić należy, że brak jest podstaw faktycznych i prawnych do rozstrzygnięcia sprawy w sposób merytoryczny poprzez wydanie decyzji z art. 36f ust. 4 Ustawy „nakazującej Spółce wprowadzenia zmian w opublikowanym Regulaminie, skoro Spółka w trakcie trwania postępowania zmieniła przedmiotowy Regulamin, tak iż spełnia on obecnie wymagania określone w przepisach rozdziału 6a ustawy o transporcie kolejowym.

Przedmiotem niniejszego postępowania było ustalenie czy Regulamin, opracowany przez PKP S.A., spełnia wymagania określone w art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym.

Stroną postępowania jest PKP S.A., która opublikowała na swojej stronie internetowej Regulamin, który w dniu 30 sierpnia 2019 r. został poddany zmianom.

PKP S.A., w świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 54 ustawy o transporcie kolejowym, jest operatorem stacji pasażerskich. Stosownie bowiem do tego przepisu operator stacji pasażerskiej, to podmiot zarządzający dworcem kolejowym lub peronem.

Dworce kolejowe stanowią natomiast obiekty infrastruktury usługowej. Zgodnie bowiem z definicją zawartą w art. 4 pkt 51 ustawy o transporcie kolejowym, obiekt infrastruktury usługowej to obiekt budowlany wraz z gruntem, na którym jest usytuowany, oraz instalacjami i urządzeniami, przeznaczony w całości lub w części do świadczenia jednej lub większej liczby usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy.

Stosownie do ust. 2 załącznika nr 2 ustawy o transporcie kolejowym, usługami świadczonymi w obiektach infrastruktury usługowej są usługi świadczone w:

- 1) stacjach pasażerskich;
- 2) terminalach towarowych;
- 3) stacjach rozrządowych oraz stacjach manewrowych wyposażonych w urządzenia, inne niż urządzenia sterowania ruchem kolejowym, przeznaczone do zestawiania składów pociągów lub wykonywania manewrów;
- 4) torach postojowych;
- 5) punktach zaplecza technicznego, z wyjątkiem punktów utrzymania naprawczego przeznaczonych dla pociągów dużych prędkości lub innego rodzaju taboru kolejowego wymagającego specjalistycznego zaplecza;
- 6) stanowiskach technicznych, w tym stanowiskach do czyszczenia i mycia taboru;
- 7) infrastrukturze portów morskich i śródlądowych z dostępem do torów kolejowych;
- 8) instalacjach pomocniczych;
- 9) kolejowych stacjach paliw i instalacjach do tankowania na tych stacjach.

Stacją pasażerską, zgodnie z art. 4 pkt 53 ustawy o transporcie kolejowym, jest zaś obiekt infrastruktury usługowej obejmujący dworzec kolejowy lub perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dotarcie do peronów, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego.

Wobec treści powyższych przepisów, PKP S.A. jest operatorem obiektów infrastruktury usługowej - stacji pasażerskich.

Na podstawie art. 36f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, operator obiektu zobligowany jest do opracowania regulaminu dostępu do obiektu, w którym określa w szczególności:

- 1) obiekty, których dotyczy i ich rodzaje;
- 2) zakres udostępniania obiektów, za który operator jest odpowiedzialny;
- 3) procedurę udostępniania obiektów, w tym termin składania oraz zakres informacji, jakie powinien zawierać wniosek, o którym mowa w art. 36b ust. 1;
- 4) szczegółowe warunki techniczne dostępu do obiektów;
- 5) wysokość opłat, o których mowa w art. 36e ust. 1.

Natomiast stosownie do art. 36f ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, regulamin obiektu podlega aktualizacji w razie zmiany informacji w nim zawartych.

Zgodnie z art. 36a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, udostępnianie obiektu infrastruktury usługowej polega na umożliwieniu przewoźnikom kolejowym, na ich wniosek, korzystania z usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy o transporcie kolejowym, do świadczenia których obiekt został specjalnie przystosowany. W przypadku gdy wymaga tego specyfika świadczonych usług, udostępnianie obiektu obejmuje również korzystanie z obiektu.

Ponadto art. 36j ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym precyzuje, że udostępnianie stacji pasażerskich przewoźnikom kolejowym polega na udostępnianiu, na zasadach określonych w rozdziale 6a ustawy, powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych, lub systemu sprzedaży biletów obsługiwanej przez operatora stacji pasażerskiej.

Jednocześnie zgodnie z art. 36a ust. 3 przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do dostępu do udostępnianych obiektów, w których są świadczone usługi, o których mowa w ust. 2 załącznika nr 2 do ustawy, na równych i niedyskryminujących zasadach.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że PKP S.A. dokonała zmian w Regulaminie w zakresie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych. Prezes UTK wnikliwie przeanalizował zmieniony Regulamin. W wyniku przeprowadzonej analizy zmienionego Regulaminu, Prezes UTK stwierdził co następuje.

PKP S.A. dokonała w Regulaminie zmian, polegających na dostosowaniu zapisów Regulaminu do treści Wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 10 lipca 2019 r., w sprawie C-210/18, zwanego dalej „Wyrokiem TSUE”, który zapadł w następstwie pytania złożonego przez Schienen Control Kommission (organ administracyjny przy austriackim organie regulacyjnym ds. kolei). Dokonana przez PKP S.A. zmiana Regulaminu polegała na usunięciu postanowień odnoszących się do peronów kolejowych, poprzez wyłączenie z zakresu powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych peronów kolejowych. Tym samym, usunięta została niezgodność Regulaminu z przywołanymi regulacjami art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 Ustawy.

PKP S.A. dokonała zmiany w § 1 pkt 2 Regulaminu, poprzez usunięcie z definicji stacji pasażerskiej peronów (które wcześniej wchodziły w skład dworca kolejowego jeżeli były w zarządzie PKP S.A.). Również w Załączniku nr 4 – Cenniku, PKP S.A. dokonała zmiany stawki za dostęp do dworców aglomeracyjnych (w skład których wchodzi m.in. Warszawa Wileńska oraz Warszaw Śródmieście) oraz do stacji *premium* – Warszawa Centralna. W ww. stacjach pasażerskich, oprócz dworców kolejowych PKP S.A. zarządzała także peronami. Z tego też względu, Spółka wprowadziła zmiany w Cenniku jedynie w stosunku do tych dwóch kategorii: aglomeracyjnych oraz Warszawy Centralnej jako dworca kategorii *premium*.

Co istotne, pkt 15 Wyroku TSUE, dotyczył tego, czy korzystanie z peronów pasażerskich wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu, a w szczególności użytkowania infrastruktury kolejowej w rozumieniu pkt 1 lit. c) załącznika II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012), zwanej dalej „Dyrektywą 34”, lub dostępu do obiektów infrastruktury usługowej w rozumieniu pkt 2 lit. a) załącznika II do tej dyrektywy.

Konsekwentnie w pkt 41 w Wyroku TSUE uznano, że załącznik II do Dyrektywy 34 powinien być interpretowany w ten sposób, że „perony pasażerskie”, o których mowa w załączniku I do tej dyrektywy, są elementem infrastruktury kolejowej, którego użytkowanie wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu zgodnie z pkt 1 lit. c) wspomnianego załącznika II. W treści Wyroku TSUE, w żadnej mierze nie odniesiono się do kwestii dróg dojścia do peronów.

W ocenie Prezesa UTK, PKP S.A. w prawidłowy sposób dokonała kwalifikacji elementów powierzchni służącej odprawie podróżnych i tym samym w prawidłowy sposób wykonała obowiązek wynikający z Ustawy.

Spółka w zmienionym Regulaminie na nowo sformułowała definicję zawartą w § 1 pkt 6 Regulaminu wskazując te części stacji pasażerskiej, które w ocenie Prezesa UTK mogą zostać zakwalifikowane jako powierzchnia służąca do odprawy podróżnych. Zdaniem Prezesa UTK tak zmodyfikowana definicja nie narusza art. 4 pkt 8a i pkt 53 ustawy o transporcie kolejowym. Poczekalnia, hol dworcowy, antresola, bezpłatne toalety, punkty informacyjne, wymienione w § 1 pkt 6 zmienionego Regulaminu, według Prezesa UTK stanowią infrastrukturę służącą odprawie podróżnych, ponieważ umożliwiają zakup biletu lub tworzą przestrzeń, w której podróżni oczekują na pociąg.

Wszystkie ww. elementy wypełniają tym samym składniki definicji zawartej w art. 4 pkt 53 ustawy o transporcie kolejowym.

Ponadto w odniesieniu do cennika obowiązującego w rozkładzie jazdy 2019/2020 z informacji przekazanych przez Spółkę wynika, że koszty, które zostały przypisane do bazy kosztowej, zostały zwaloryzowane o wskaźnik na poziomie 4,2%. Zmiana ta podyktowana jest wzrostem cen w transporcie w 2018 roku w stosunku do roku 2017 (zgodnie z danymi opublikowanymi przez Główny Urząd Statystyczny). W związku z tym stawki dla całej bazy kosztowej wzrosły o 4,2%, jednakże wartość wzrostu jest różna dla poszczególnych kategorii stacji pasażerskich (dla kategorii regionalna oraz aglomeracyjna i wyniósł odpowiednio 6,52% i 3,88%). Wynika to z aktualizacji wykazu stacji zarządzanych przez Spółkę i realizowanych przez przewoźników zatrzymań na stacjach.

W materiałach przesłanych przez PKP S.A. w piśmie z 7 stycznia 2020 r., wykazana została podstawa do obliczania stawki za dostęp do stacji pasażerskich i jej zmiany w stosunku do poszczególnych kategorii stacji. Spółka przesłała także załącznik zawierający pełną bazę kosztową dla poszczególnych udostępnianych przez nią stacji pasażerskich, będącą podstawą do obliczenia jednostkowej stawki za dostęp, określonej w cenniku (załącznik nr 1). Dodatkowo, PKP S.A.

przekazała listę stacji, których zakres udostępniania względem RRJ 2018/2019 uległ zmianie wraz z liczbą zatrzymań pociągów pasażerskich (lista ta stanowiła załącznik nr 2).

Przekazane przez Spółkę informacje, w ocenie Prezesa UTK, uzasadniają wzrost stawek i ich zróżnicowanie dla poszczególnych kategorii stacji pasażerskich. Stanowiło to podstawę do zmiany Załącznika nr 4 do Regulaminu, której PKP S.A. dokonała w trakcie ostatniej nowelizacji Regulaminu.

Reasumując, stwierdzić należy, że PKP S.A. dokonała zmiany Regulaminu i dostosowała go do postanowień Wyroku TSUE, zgodnie, z którym perony nie stanowią elementu obiektu infrastruktury usługowej. Zmiana Regulaminu polegająca na wyłączeniu peronów z zakresu powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych spowodowała, że Regulamin opracowany przez PKP S.A. jest zgodny z Ustawą, w szczególności z art. 36f ust. 1 pkt 1 i 5.

Odnosząc się zatem do zarzutu stawianego w Skardze, polegającego na niewłaściwym określeniu w § 1 ust. 6 Regulaminu definicji *powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych*, czego konsekwencją miałyby być również niewłaściwy system pobierania opłat za dostęp do OIU stacji pasażerskich przez PKP S.A., należy stwierdzić, że w ocenie Prezesa UTK, dokonanie zmiany definicji powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych, odpowiada ustawowym wymogom i nie narusza przepisów obowiązującego prawa, tym samym również system opłat oparty na tej definicji jest zgodny z regulacjami ustawowymi. Spółka w zmienionym Regulaminie wskazała bowiem zakres udostępniania obiektów, za który jest odpowiedzialna (art. 36f ust. 1 pkt 2 Ustawy), a także wysokość opłat za udostępnianie tych obiektów (art. 36f ust. 1 pkt 5 Ustawy), z tego też względu nie można mówić o naruszeniu przez PKP S.A. ww. przepisów Ustawy.

W ocenie Prezesa UTK, z uwagi na dokonanie przez PKP S.A. zmian w Regulaminie, w obecnym stanie faktycznym należy przyjąć, że zapisy Regulaminu nie naruszają przepisów Ustawy. Brak jest zatem przesłanek do kontynuowania przedmiotowego postępowania, tym samym stało się ono bezprzedmiotowe i z tego też względu konieczne jest jego umorzenie.

Odnosząc się natomiast do zarzutu Spółki, zgodnie z którym niniejsze postępowanie miałyby zmierzać do powtórnej oceny zapisów Regulaminu, które zostały już uznane za prawidłowe w ramach odrębnego postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UTK, co w ocenie PKP S.A. jest niedopuszczalne w świetle art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., należy podkreślić, że taka sytuacja nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Decyzja Prezesa UTK, o której mowa w stanowisku Spółki z 11 września 2019 r. została wydana 15 marca 2019 r., a więc przed wydaniem Wyroku TSUE (10 lipca 2019 r.), w którym określone zostały zasady udostępniania peronów. W momencie wszczęcia przedmiotowego postępowania, Spółka udostępniała perony, jako element OIU, co w świetle przytoczonego wyroku stanowiło nieprawidłowość. Jak wynika ze stanowisk przekazanych w toku niniejszego postępowania oraz z analizy zmian zapisów Regulaminu, dokonanych w oparciu o wykładnię przepisów dokonaną w Wyroku TSUE, perony nie podlegają obecnie udostępnianiu w ramach OIU PKP S.A. Tym samym analiza postanowień Regulaminu dokonywana była w niniejszym postępowaniu w oparciu o inny stan faktyczny i prawny niż w postępowaniu zakończonym decyzją z 15 marca 2019 r., przez co zarzut PKP S.A. dotyczący naruszenia powagi rzeczy osądzonej nie zasługuje na uwzględnienie.

Z ww. względów orzeczono jak w sentencji.

POUCZENIE

Od decyzji nie służy odwołanie. Strona niezadowolona z decyzji może jednak zwrócić się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji (art. 15 w zw. z art. 127 § 3 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a.).

Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa UTK. Wpis od skargi wynosi 200 zł i uiszczony jest gotówką do kasy sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy tego sądu (art. 3 § 2 pkt 1 oraz art. 13 § 2, art. 52 § 1 i § 3, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, zwanej dalej „p.p.s.a.”) w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193 z późn. zm.). Stronie przysługuje możliwość ubiegania się o prawo pomocy, obejmujące zwolnienie strony od kosztów sądowych oraz bezpłatne ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika, na zasadach określonych w art. 239 – 262 p.p.s.a.

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

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego *Ignacy Góra*