

**DECYZJA NR DRR-WLKD.732.3.2022.AKK
PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO**

z dnia 27 października 2023 r.

w sprawie niespełniania przez Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, opracowany przez Polskie Koleje Państwowe S.A., wymagań określonych w art. 36f ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy o transporcie kolejowym.

Na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, w związku z art. 13a ust. 1, oraz na podstawie art. 36f ust. 4 w zw. z art. 36a ust. 3 i art. 36f ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1786 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”, działając w postępowaniu administracyjnym wszczętym 28 kwietnia 2022 r. z urzędu w przedmiocie niespełniania przez *Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej*, zwany dalej „Regulaminem dostępu”, opracowany przez Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie, zwaną dalej „PKP SA”, „Spółką” lub „Operatorem”, wymagań określonych w art. 36f ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy o transporcie kolejowym, uwzględniając konieczność zapewnienia niedyskryminującego i równego traktowania przewoźników kolejowych ubiegających się o dostęp do obiektu, mając na uwadze, że Regulamin dostępu nie spełnia wymogów określonych w rozdziale 6a ustawy o transporcie kolejowym,

NAKAZUJĘ

PKP SA wprowadzenie następujących zmian w Regulaminie dostępu poprzez:

- 1) zmianę § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu w taki sposób, aby definicja „powierzchni przeznaczonej do obsługi podróży” była zgodna z art. 4 pkt 8a i pkt 53 ustawy o transporcie kolejowym i stanowiła zamknięty katalog elementów, które mogą być uznane za taką powierzchnię;**
- 2) zmianę § 10 ust. 5 Regulaminu dostępu poprzez zdefiniowanie ruchu dalekobieżnego i regionalnego w Regulaminie dostępu wraz z uwzględnieniem obiektywnych kryteriów pozwalających na niedyskryminacyjne zastosowanie tych pojęć wobec przewoźników kolejowych;**
- 3) zmianę § 10 ust. 8 Regulaminu dostępu poprzez stworzenie zamkniętego katalogu upustów uwzględniającego zasady niedyskryminującego traktowania przewoźników kolejowych;**
- 4) zmianę załącznika nr 4 do Regulaminu dostępu pn. *Cennik dostępu do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej* przez określenie wysokości opłat, o których mowa w art. 36e ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, z uwzględnieniem uzasadnionych narzutów kosztów pośrednich udostępniania obiektu (powierzchni przeznaczonej do obsługi podróży), ponoszonych przez Operatora;**
- 5) zmianę załącznika nr 4 do Regulaminu dostępu pn. *Cennik dostępu do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej* przez uwzględnienie rozsądnego zysku określonego zgodnie z art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.**

UZASADNIENIE

Stan faktyczny:

Po wejściu w życie 12 grudnia 2021 r. nowego rozkładu jazdy pociągów oraz ogłoszeniu przez PKP SA Regulaminu dostępu w tym także załącznika nr 4 – *Cennik dostępu do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej*, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, zwany dalej „Prezesem UTK”, otrzymał pisma od przewoźników kolejowych oraz organizacji zrzeszających przewoźników kolejowych („Koleje Mazowieckie – KM” sp. z o.o., POLREGIO S.A., Związek Samorządowych Przewoźników Kolejowych) dotyczące wzrostu opłat za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej, zwanych dalej również „OIU” lub „obiettami” – stacji pasażerskich, zawierające prośbę do Prezesa UTK o weryfikację zasadności podwyżki opłat.

Prezes UTK, pismem z 28 kwietnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.8.JP (doręczonym Operatorowi 9 maja 2022 r.), zawiadomił PKP SA o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego wobec PKP SA, w przedmiocie niespełniania przez Regulamin dostępu, opracowany przez Operatora wymagań określonych w art. 36f ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy o transporcie kolejowym, w zakresie zasad opracowywania i aktualizowania Regulaminu dostępu, a także w części dotyczącej ustalania opłat za udostępnianie stacji pasażerskich. W tym samym piśmie Prezes UTK zawiadomił Operatora, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a., że jako strona postępowania, może on składać oświadczenia i stanowiska w sprawie oraz wypowiadać się co do materiałów zebranych w sprawie i zgłoszonych żądań, a także, stosownie do art. 73 § 1 k.p.a., przeglądać akta sprawy oraz sporządzać z nich notatki, kopie lub odpisy. Ponadto, Prezes UTK poinformował PKP SA, że do materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszym postępowaniu administracyjnym zostały dołączone następujące dokumenty:

- 1) informacja odpowiadająca aktualnemu odpisowi z Rejestru Przedsiębiorców, pobrana na podstawie art. 4 ust. 4aa ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 685), nr KRS: 0000019193, stan na 19 kwietnia 2022 r.;
- 2) Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do OIU – stacji pasażerskiej, obowiązujący od 12 grudnia 2021 r., wraz z załącznikami nr: 1, 4-7 (źródło: <https://www.pkp.pl/pl/udostepnianie-stacji>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.);
- 3) raport roczny Grupy PKP za 2020 r. (źródło: [https://www.pkp.pl/pl/raport finansowy](https://www.pkp.pl/pl/raport-finansowy), dostęp: 19 kwietnia 2022 r.);
- 4) pismo POLREGIO S.A. z 31 grudnia 2021 r. (znak: POZ1b.221.103.1.2021);
- 5) pismo POLREGIO S.A. z 17 stycznia 2022 r. (znak: POZ1b.221.103.4.2021);
- 6) pismo „Kolei Mazowieckich – KM” sp. z o.o. z 31 marca 2022 r. (znak: MAN.la.221.18.8.2021);
- 7) pismo PKP SA do „Kolei Mazowieckich – KM” sp. z o.o. z 19 kwietnia 2022 r. (znak: KSS.04.6111.1.2020/15).

W tym samym piśmie Prezes UTK, na podstawie art. 50 k.p.a., wezwał PKP SA do przedłożenia informacji, wyjaśnień i dokumentów w zakresie kalkulowania opłat za korzystanie z OIU – stacji pasażerskich, w zakresie świadczonych usług oraz o przesłanie aktualnych (nie starszych niż sporządzonych w okresie ostatnich 90 dni) danych o udostępnianych OIU – stacjach pasażerskich, w formie metryczek zawierających informacje o każdym z udostępnianych OIU.

PKP SA pismem z 31 maja 2022 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „UTK”: 31 maja 2022 r.), przedłożyła częściowe wyjaśnienia, do których została wezwana pismem Prezesa UTK z 28 kwietnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.8.JP. Operator przedstawił częściowe wyjaśnienia oraz poinformował, że załączniki stanowiące odpowiedź na ww. wezwanie zostały zapisane na płycie CD, którą dołączono do przedmiotowego pisma.

Pismem z 6 czerwca 2022 r. (data wpływu do UTK: 8 czerwca 2022 r.) PKP SA uzupełniła informacje z pisma z 31 maja 2022 r., poprzez wskazanie, że wymagane dane dotyczące zakresu świadczonych przez PKP SA usług na udostępnianych podróżnym OIU – stacjach pasażerskich (dane na dzień 30 kwietnia 2022 r.) znajdują się w załączonym pliku w formacie Excel. Materiał graficzny określający obszar stacji pasażerskiej został zapisany na płycie CD dołączonej do ww. pisma PKP SA. Operator poinformował także, że właściwe terytorialnie komórki organizacyjne w Oddziałach Gospodarowania Nieruchomościami przy współudziale z Administratorami dworców realizują proces weryfikacji rzutów graficznych pozostałych stacji pasażerskich. PKP SA w ww. piśmie zawarła również stwierdzenie, że: *informuje wszystkich przewoźników o zmianach jakie zachodzą na stacjach pasażerskich w tym również w zakresie świadczonych usług, poprzez cykliczne w okresach miesięcznych odzwierciedlanie ich w załącznikach do Regulaminu*

dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, publikowanych na stronie www.pkp.pl. Załączniki stanowiące odpowiedź na przekazane pytania zostały również zapisane na dołączonej przez PKP SA płycie CD.

Następnie Prezes UTK pismem z 16 sierpnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.9.JP (doręczonym PKP SA 18 sierpnia 2022 r.), wezwał Operatora do uzupełnienia odpowiedzi udzielonej na wezwanie Prezesa UTK z 28 kwietnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.8.JP, zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi wskazanymi w przedmiotowym piśmie.

PKP SA pismem z 5 września 2022 r. (data wpływu do UTK: 5 września 2022 r.), w nawiązaniu do wezwania z 16 sierpnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.723.3.2022.9.JP, w zakresie zasad opracowywania i aktualizowania Regulaminu dostępu, a także w części dotyczącej ustalania opłat za udostępnianie stacji pasażerskich, zwróciła się z prośbą o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi o 14 dni, tj. do 22 września 2022 r. PKP SA wskazała, że wydłużony termin na udzielenie odpowiedzi wynika z konieczności uzgodnień przygotowanego projektu odpowiedzi wewnątrz organizacji oraz weryfikacji dużej ilości zgromadzonych danych oraz materiałów przez Biura wydzielone w ramach PKP S.A., do których przekazania PKP S.A. zostały zobowiązane w przedmiotowym wezwaniu.

Pismem z 7 września 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.10.JP (data doręczenia osobistego do PKP SA: 8 września 2022 r.), Prezes UTK wyraził zgodę na wniosek PKP SA zawarty w piśmie z 5 września 2022 r., dotyczący prolongaty terminu na udzielenie odpowiedzi na wezwanie z 16 sierpnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.9.JP, tj. do dnia 22 września 2022 r.

W dniu 16 września 2022 r. z inicjatywy PKP SA w siedzibie UTK odbyło się spotkanie przedstawicieli UTK z przedstawicielami Spółki PKP SA. Na przedmiotowym spotkaniu omówiono szczegółowo treść wezwania Prezesa UTK z 16 sierpnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.9.JP.

Operator w piśmie z 20 września 2022 r. (data wpływu do UTK: 22 września 2022 r.) w nawiązaniu do wezwania skierowanego przy piśmie DRR-WLKD.723.3.2022.9.JP z 16 sierpnia 2022 r., przedłożył uzupełnione w części wyjaśnienia w sprawie. Załączniki stanowiące odpowiedź na przekazane pytania zostały zapisane na dołączonej płycie CD dołączonej do ww. pisma.

7 listopada 2022 r. w siedzibie UTK odbyło się kolejne spotkanie z przedstawicielami spółki PKP SA. Przedstawiciele UTK omówili kierunkowe oczekiwania wobec Spółki odnośnie przekazania dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów. Wskazano, że Prezes UTK oczekuje od Operatora przedstawienia kompletnej i spójnej metodologii kalkulacji stawek dostępu, niezależnie od przekazywanych wcześniej przez niego wyjaśnień. W tym kontekście dopuszczono powtórzenie przez PKP SA tych informacji pod warunkiem, że są one aktualne dla metodologii cennika 2021/2022. Na spotkaniu omówiono zebrany dotychczas materiał dowodowy oraz wskazano na potrzebę jego uzupełnienia.

Pismem z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP (data doręczenia osobistego do PKP SA: 14 listopada 2022 r.), Prezes UTK wezwał, na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., Operatora do przedstawienia kalkulacji Cenników 2020/2021 oraz 2021/2022, w tym arkusza zawierającego dane i kalkulacje stawek dla poszczególnych stacji m.in. kluczowe rodzaje kosztów według przyjętej zasady agregacji (np. amortyzacja), alokowane koszty pośrednie, zwrot z własnego kapitału, współczynnik alokujący część kosztów powierzchni przeznaczanej do obsługi podróży na obiekty komercyjne, bazę kosztową, ważoną liczbę zatrzymań, wynikowe ceny dostępu do stacji pasażerskich zgodne z opublikowanymi cennikami, oraz do przekazania innych dodatkowych wyjaśnień i dokumentów wskazanych w piśmie związanych z metodologią alokacji kosztów oraz metodologią kategoryzacji stacji pasażerskich, przyjętą do kalkulacji stawek dostępu do OIU.

Dodatkowo, na podstawie art. 36 § 1 k.p.a., Prezes UTK zawiadomił PKP SA o nowym przewidywanym terminie załatwienia przedmiotowej sprawy – do 9 grudnia 2022 r.

Operator w piśmie z 18 listopada 2022 r. (data wpływu do UTK: 18 listopada 2022 r.) w nawiązaniu do wezwania skierowanego przy piśmie DRR-WLKD.723.3.2022.12.JP z 10 listopada 2022 r. w załączeniu przekazał kalkulacje cenników 2020/2021 oraz 2021/2022, zgodnie z pkt I wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP. Załączniki stanowiące odpowiedź na wezwanie zostały zapisane na dołączonej do pisma Operatora płycie CD.

Następnie PKP SA, pismem z 5 grudnia 2022 r. (data wpływu do UTK: 5 grudnia 2022 r.) w nawiązaniu do wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, przedłożyła częściowo wymagane wyjaśnienia, tj. odnośnie pkt II ww. wezwania Prezesa UTK. Materiały i dokumenty zostały zapisane na dołączonej do ww. pisma płycie CD.

W piśmie z 14 grudnia 2022 r. (data wpływu do UTK: 16 grudnia 2022 r.) PKP SA poinformowała, że w dniu 11 grudnia 2022 r. opublikowany został zaktualizowany Regulamin dostępu na stronie internetowej PKP SA.

Prezes UTK pismem z 22 grudnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.13.AM (doręczonego Operatorowi 29 grudnia 2022 r.), zawiadomił Operatora o nowym planowanym terminie załatwienia sprawy, tj. do dnia 28 lutego 2023 r.

Następnie Prezes UTK w wezwaniu z 12 stycznia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.1.2023.1.AO, wezwał PKP SA do przedstawienia następujących dokumentów i wyjaśnień:

1. w zakresie metodologii kalkulacji aktualnie obowiązujących opłat za dostęp do OIU – stacji pasażerskiej wraz z materiałem wskazanym w ww. piśmie;
2. dotyczących wykazu różnic ww. metodologii w stosunku do metodologii kalkulacji cennika obowiązującego w okresie odpowiadającym rocznemu rozkładowi jazdy pociągów, zwanemu dalej „rjp” lub „RRJ”, 2021/2022;
3. zestawienia przychodów PKP SA z udostępniania stacji pasażerskich planowanych do uzyskania od poszczególnych przewoźników w rjp 2022/2023, z porównaniem przychodów z udostępniania stacji pasażerskich uzyskanych od poszczególnych przewoźników w rjp 2021/2022.

PKP SA pismem z 26 stycznia 2023 r. (data wpływu do UTK: 26 stycznia 2023 r.) w nawiązaniu do wezwania skierowanego przy piśmie z 12 stycznia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.1.2023.1.AO poinformowała, że szczegółowe założenia oraz metodologia kalkulowania opłaty za dostęp do OIU – stacji pasażerskiej, obowiązująca od 11 grudnia 2022 r., została przedstawiona w *Zasadach ustalania kosztów utrzymania powierzchni przeznaczonej do obsługi podróży na stacjach pasażerskich, których Operatorem jest PKP SA oraz ich rozliczenia z przewoźnikami*, stanowiących załącznik nr 1 ww. pisma. Operator odnosząc się do kwestii stosowanych narzutów, przekazał, że przy kalkulowaniu cennika obowiązującego od 11 grudnia 2022 r. uwzględnione zostały następujące koszty pośrednie:

- *Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami poniesione w 2021 r. w wysokości: ~~☒--☒~~¹;*
- *Rejonów Utrzymania Nieruchomościami poniesione w 2021 r. w wysokości: ~~☒--☒~~.*

Dodatkowo, Operator poinformował, że załączniki stanowiące odpowiedź Spółki na pismo Prezesa UTK z 12 stycznia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.1.2023.1.AO, zostały zapisane na dołączonej do ww. pisma płycie CD.

Pismem z 28 lutego 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.16.AKK, Prezes UTK zawiadomił PKP SA, że w związku z aktualizacją przez PKP SA Regulaminu dostępu, rozszerzył zakres przedmiotowego postępowania administracyjnego o aktualnie obowiązującą wersję regulaminu, tj. o *Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej*, w wersji z grudnia 2022 r., obowiązujący od 11 grudnia 2022 r. Dodatkowo Prezes UTK poinformował, że do materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszym postępowaniu, oprócz dokumentów wskazanych w piśmie z 28 kwietnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.8.JP, dołączono:

- 1) *Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej*, w wersji z grudnia 2022 r. wraz z załącznikami, obowiązujący od 11 grudnia 2022 r. (źródło: <https://www.pkp.pl/pl/udostepnianie-stacji>, dostęp: 15 lutego 2023 r.);
- 2) pismo Związku Samorządowych Przewoźników Kolejowych z 11 maja 2022 r., znak: ZSPK-076-11-2022;
- 3) pismo PKP SA z 31 maja 2022 r., skierowane do Związku Samorządowych Przewoźników Kolejowych, znak: KSS04.6111.7.2020/14;
- 4) pismo PKP SA z 14 grudnia 2022 r., znak: KSS04.6111.14.2020/30;
- 5) pismo Prezesa UTK z 12 stycznia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.1.2023.1.AO;

¹ Oznaczenie ~~☒--☒~~ pokazuje usuniętą treść będącą tajemnicą przedsiębiorcy

- 6) pismo PKP SA z 26 stycznia 2023 r., znak: KSS04.6111.14.2020/32 wraz z załącznikami;
- 7) *Opracowanie metodyki ustalania kosztów powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych i kalkulowania stawek za dostęp do stacji pasażerskich z wykorzystaniem najlepszych praktyk w UE*, prof. Wierzbowski & Partners, Zarzecki i Wspólnicy, Warszawa-Szczecin, 12 sierpnia 2020 r., zwane dalej „Opracowaniem prof. Wierzbowskiego i prof. Zarzeckiego”.

W tym samym zawiadomieniu Prezes UTK, na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., wezwał Spółkę do złożenia wyjaśnień związanych ze wzrostem planowanych opłat dla Kolei Dolnośląskich S.A. w RRJ 2022/2023 względem wystawionych faktur w RRJ 2021/2022.

Ponadto, w ww. zawiadomieniu z 28 lutego 2023 r., Prezes UTK poinformował o nowym przewidywanym terminie załatwienia przedmiotowej sprawy – tj. do 14 kwietnia 2023 r. oraz o uprawnieniach Spółki wynikających z art. 10 k.p.a.

Spółka pismem z 6 marca 2023 r. (data wpływu do UTK: 7 marca 2023 r.) w nawiązaniu do pisma Prezesa UTK z 28 lutego 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.16.AKK, poinformowała, że: *przedstawione w ww. piśmie przychody uzyskane przez PKP S.A. z tytułu udostępniania stacji pasażerskich spółce Koleje Dolnośląskie S.A. w RRJ 2021/2022 w wysokości ~~zł~~ zł dotyczą wyłącznie okresu od 12 grudnia 2021 r. do 31 marca 2022 r.* Spółka podkreśliła, że *nie posiada danych w zakresie faktycznie zrealizowanych zatrzymań ww. przewoźnika w okresie od 1 kwietnia 2022 r. do 10 grudnia 2022 r., na podstawie których możliwe jest wyliczenie należnej opłaty za dostęp w tym okresie. Natomiast planowane przez PKP S.A. opłaty do uzyskania od Kolei Dolnośląskich S.A. w rocznym rozkładzie jazdy 2022/2023 zostały skalkulowane w oparciu o planowane zatrzymania pociągów ww. przewoźnika w okresie obowiązywania rocznego rozkładu jazdy, tj. od 11 grudnia 2022 r. do 9 grudnia 2023 r.*

Następnie pismem z 30 marca 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.19.AKK, Prezes UTK poinformował PKP SA o uprawnieniach wynikających z art. 10 k.p.a. i wyznaczył termin 7 dni na złożenie ostatecznych oświadczeń i stanowiska w sprawie oraz na możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz o dołączeniu do materiału dowodowego *Sprawozdania Zarządu z działalności PKP za 2021 r.*

Operator w piśmie z 5 kwietnia 2023 r. (data wpływu do UTK: 5 kwietnia 2023 r.) wskazał, że: *podtrzymują swoje dotychczasowe stanowisko oraz oświadczenia w sprawie, wyrażone w pismach złożonych w toku postępowania.*

Pismem z 14 kwietnia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.20.AKK, Prezes UTK poinformował o nowym terminie załatwienia sprawy, tj. 31 maja 2023 r., z powodu skomplikowanego charakteru sprawy. W tym samym piśmie Prezes UTK wezwał PKP SA do przesłania następujących informacji:

1. zestawienia w podziale na poszczególne stacje udostępniane w rjp 2022/2023, zawierającego dane m.in. o powierzchni całkowitej stacji, powierzchni ogólnodostępnej, powierzchni o funkcji biurowej, handlowo-usługowej, magazynowej, mieszkalnej, reklamowej, udostępnianej w umowach kosztowych, a następnie dane o powierzchni wynajmowanej przez podmioty komercyjne, powierzchni udostępnianej podróżnym w całym budynku (A013), powierzchni użytkowej w całym budynku (A005), powierzchni wynajmowanej przez podmioty komercyjne, analogicznie jak PKP SA przedstawiła dla poprzedniego rjp, jako załącznik nr 1 do pisma PKP SA z 5 grudnia 2022 r.;
2. wskazania, jaka była wielkość łącznej powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych w 2021 r. oraz jaką wielkość łącznej powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych PKP SA przyjęła na rjp 2022/2023, w tym jaką powierzchnię w obydwu tych wartościach (dane za 2021 r., dane na rjp 2022/2023) stanowią tereny zielone;
3. wskazania, jaki był w 2021 r. średnioważony narzut kosztów pośrednich na obiekty OIU – stacje pasażerskie oraz przedstawienia danych służących jego obliczeniu (w tym o podanie łącznego kosztu utrzymania i eksploatacji posiadanych przez PKP SA nieruchomości).

Ponadto, również w tym samym piśmie, Prezes UTK poinformował Operatora, że do materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszym postępowaniu, oprócz dokumentów wskazanych w piśmie z 28 kwietnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.8.JP, i w piśmie z 30 marca 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.19.AKK, dołączono następujące dokumenty:

1. IRG-Rail, *An overview of charges and charging principles for passenger stations*, 25 listopada 2019 r.;
2. IRG-Rail, *Initial report on the charging principle of Article 31 (7) of Directive 2012/34/EU*, 25 listopada 2019 r.;
3. Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 3, dotyczący kalkulacji rozsądnego zysku;

4. Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 5, dotyczący analizy odpowiedzi PKP SA na wezwanie z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP;
5. Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 7, dotyczący m.in. analizy zgromadzonego materiału otrzymanego od PKP, dotyczącego metodologii kalkulacji opłat w rjp 2021/2022 oraz w rjp 2022/2023, a także przygotowania wniosków z oceny metodologii PKP SA kalkulacji opłat;
6. *Wytyczne dotyczące sporządzenia informacji finansowej regulacyjnej / sprawozdania finansowego regulacyjnego zgodnie z wymogami ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, Warszawa, grudzień 2018 r.

Jednocześnie w tym samym piśmie, Prezes UTK zawiadomił Spółkę o możliwości złożenia ostatecznego oświadczenia i stanowiska w sprawie oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 10 dni od dnia otrzymania pisma.

Operator pismem z 24 kwietnia 2023 r. (data wpływu do UTK: 24 kwietnia 2023 r.) ustosunkował się do treści wezwania Prezesa UTK zawartego w piśmie z 14 kwietnia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.20.AKK, przedstawiając materiał uzupełniający w postaci szczegółowego zestawienia zawierającego dane dotyczące powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych na stacjach pasażerskich udostępnianych przez PKP SA na dzień 30 listopada 2022 r. Materiał został zapisany na dołączonej do ww. pisma płycie CD. W ww. piśmie PKP SA przedstawiła wartości kosztów pośrednich stanowiący podstawę do bazy kosztowej oraz szczegółowe zestawienie udziału kosztów pośrednich.

25 kwietnia 2023 r. w siedzibie UTK, przedstawicielom PKP SA zostały udostępnione akta sprawy stanowiące materiał dowodowy.

Pismem PKP SA z 30 maja 2023 r. (data wpływu do UTK: 30 maja 2023 r.), po zapoznaniu się z materiałami zgromadzonymi w toku postępowania, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 13a ustawy o transporcie kolejowym, Spółka wniosła o: *uwzględnienie w toku postępowania stanowiska dotyczącego zebranego w sprawie materiału, w tym dokumentu pn. Raportu dla UTK nr 5 Analiza odpowiedzi PKP S.A. na wezwanie UTK*, następnie na podstawie art. 89 § 2 k.p.a. w zw. z art. 13a ustawy o transporcie kolejowym, PKP SA wniosła o: *przeprowadzenie rozprawy z udziałem biegłego sporządzającego Raport, albowiem jest to niezbędne dla wyjaśnienia sprawy, a także wymaga tego interes strony postępowania. Na wypadek nie uwzględnienia przez Organ przedmiotowego wniosku, PKP S.A. wnosi o zobowiązanie biegłego do odniesienia się do uwag do Raportu zgłoszonych przez PKP S.A. w niniejszym piśmie*.

PKP SA pismem z 30 maja 2023 r. zgłosiła uwagi odnoszące się do Raportu nr 5 opracowanego przez firmę Jarosława Kanasiewicza SYSTEM 10000 POLSKA. Twierdzenia przedstawione w ww. raporcie nie stanowią merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy ani nie odzwierciedlają stanowiska Prezesa UTK. Organ w toku postępowania na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego dokonuje całościowej oceny merytorycznej. Przedstawione w Raporcie nr 5 braki oraz wątpliwości wyrażone przez Jarosława Kanasiewicza SYSTEM 10000 POLSKA (które w trakcie roboczych spotkań z ww. wykonawcą były przez Prezesa UTK wyjaśniane) nie miały decydującego wpływu na finalne rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie. Dodatkowo, współpraca z p. Jarosławem Kanasiewiczem SYSTEM 10000 POLSKA odbywała się równoległe do prowadzonego postępowania, w którym pełny dostęp do materiału dowodowego, w czasie rzeczywistym uzupełnianego przez PKP SA, miał Prezes UTK. Wnioski płynące z treści Raportu nr 5 miały charakter pomocniczy względem analiz prowadzonych przez Prezesa UTK, a część opinii wyrażonych przez ww. wykonawcę była weryfikowana na podstawie wiedzy o działalności PKP SA. Zdaniem Prezesa UTK wyjaśnienia i dokumenty przedstawione przez PKP SA w piśmie z 30 maja 2023 r. nie wnoszą nowych treści merytorycznych do sprawy, które zmieniałyby ustalone okoliczności na podstawie wcześniej zgromadzonego materiału dowodowego. Niemniej jednak Prezes UTK do najważniejszych uwag PKP SA postawionych w piśmie z 30 maja 2023 r. odnosi się w dalszej części niniejszej decyzji, adekwatnie do zakresu merytorycznego zgodnego z poszczególnymi punktami sentencji decyzji.

Pismem z 31 maja 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.26.AO, Prezes UTK poinformował PKP SA o nowym terminie załatwienia sprawy, tj. do 14 lipca 2023 r. Ponadto, Prezes UTK wskazał, że niezakończenie sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. i w piśmie z 14 kwietnia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.20.AKK, jest spowodowane koniecznością analizy i ustosunkowania się Prezesa UTK do pisma Operatora z 30 maja 2023 r., które wpłynęło do UTK tego samego dnia. Pismo z 31 maja 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.26.AO zostało doręczone PKP SA osobiście 1 czerwca 2023 r.

Prezes UTK postanowieniem z 16 czerwca 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.27.AO, odniósł się do wniosku Operatora z 30 maja 2023 r. i odmówił przeprowadzenia rozprawy oraz odmówił zobowiązania *biegłego do odniesienia się do uwag do Raportu zgłoszonych przez PKP S.A. z uwagi na brak udziału biegłego w niniejszym postępowaniu* (ww. raport nie został sporządzony przez biegłego).

Zawiadomieniem z 21 lipca 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.28.AO, Prezes UTK poinformował PKP SA o nowym przewidywanym terminie załatwienia przedmiotowej sprawy, tj. do 15 września 2023 r. Niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. i w piśmie z 31 maja 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.26.AO, było spowodowane koniecznością pogłębionej analizy materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie.

PKP SA pismem z 12 września 2023 r. (data wpływu do UTK: 12 września 2023 r.) poinformowała o zawartych umowach o dostęp do stacji pasażerskich ze wskazanymi przewoźnikami, jednocześnie stwierdzając, że ~~nie posiadają~~ *nie posiadają umowy regulującej opłaty za dostęp do stacji pasażerskich, kwestionując zasadność jej zawierania. Dlatego też, PKP S.A. wystawiają faktury z tytułu bezumownego korzystania ze stacji pasażerskich dla tego przewoźnika.*

Prezes UTK, pismem z 15 września 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.29.AKK, zawiadomił PKP SA o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie przedmiotowej sprawy do 31 października 2023 r., wskazując, że niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. i w piśmie Prezesa UTK z 21 lipca 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.28.AO, wynika z konieczności dokonania pogłębionej analizy prawnej przedmiotowej sprawy.

W tym samym piśmie Prezes UTK poinformował Spółkę, że do materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszym postępowaniu, oprócz dokumentów wskazanych w pismach: z 28 kwietnia 2022 r. znak: DRR-WLKD.732.3.2022.8.JP, z 30 marca 2023 r. znak: DRR-WLKD.732.3.2022.19.AKK oraz w piśmie z 14 kwietnia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.20.AKK, dołączono pismo PKP SA z 12 września 2023 r., znak: KSS04.6111.14.2020/46.

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. 13ab i art. 13b ust. 2 i 3, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.* W świetle tego przepisu, w niniejszej sprawie, zastosowanie znajdą zatem przepisy k.p.a., zgodnie z którymi organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (art. 104 § 1 k.p.a.). Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104 § 2 k.p.a.).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej będącym krajową władzą bezpieczeństwa i 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 OIU wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do OIU przez kontrolę poprawności opracowania oraz stosowania regulaminu, o którym mowa w art. 36f oraz nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez operatora OIU opłat za korzystanie z obiektu.

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.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a.: *Postępowanie administracyjne wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu.*

Niniejsze postępowanie zostało wszczęte przez Prezesa UTK z urzędu 28 kwietnia 2022 r., w związku z otrzymanymi pismami od przewoźników kolejowych oraz organizacji zrzeszających przewoźników kolejowych („Koleje Mazowieckie – KM” sp. z o.o., POLREGIO S.A., Związek Samorządowych Przewoźników Kolejowych) dotyczącymi wzrostu opłat za dostęp do OIU – stacji pasażerskich w rjp 2022/2023, zawierających prośbę o weryfikację przez Prezesa UTK zasadności podwyżki opłat.

Stroną postępowania jest PKP SA, która opublikowała na swojej stronie internetowej Regulamin dostępu. PKP SA w świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 54 ustawy o transporcie kolejowym jest operatorem stacji pasażerskich, których wykaz znajduje się w załączniku nr 1 do Regulaminu dostępu.

Operator stacji pasażerskiej, stosownie do art. 4 pkt 54 ustawy o transporcie kolejowym, to podmiot zarządzający stacją pasażerską. Stacja pasażerska stanowi natomiast OIU. Zgodnie bowiem z definicją zawartą w art. 4 pkt 51 ustawy o transporcie kolejowym, OIU 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 do ustawy o transporcie kolejowym, usługami świadczonymi w OIU są usługi świadczone w następujących obiektach:

- 1) *stacja pasażerska oraz należące do niej budynki i urządzenia, w tym tablice z informacjami dla pasażerów i powierzchnia przeznaczona do sprzedaży biletów;*
- 2) *terminal towarowy;*
- 3) *stacja rozrządowa oraz stacja manewrowa wyposażona w urządzenia, inne niż urządzenia sterowania ruchem kolejowym, przeznaczone do zestawiania składów pociągów lub wykonywania manewrów;*
- 4) *tory postojowe;*
- 5) *punkty zaplecza technicznego, z wyjątkiem punktów utrzymania naprawczego przeznaczonych dla pociągów dużych prędkości lub innego rodzaju taboru kolejowego wymagającego specjalistycznego zaplecza;*
- 6) *stanowiska techniczne, w tym stanowiska do czyszczenia i mycia taboru;*
- 7) *infrastruktura portów morskich i śródlądowych z dostępem do torów kolejowych;*
- 8) *instalacje pomocnicze;*
- 9) *kolejowe stacje paliw i instalacje do tankowania na tych stacjach.*

Stacją pasażerską, zgodnie z art. 4 pkt 53 ustawy o transporcie kolejowym, jest zaś OIU obejmujący dworzec kolejowy wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego.

Wobec treści powyższych przepisów PKP SA jest zatem operatorem OIU w postaci 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 OIU 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 obsługi podróżnych, w tym powierzchni przed kasami, poczekalni, powierzchni stanowiącej dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego, a także powierzchni służącej do umieszczania dodatkowych informacji dla pasażerów lub systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej.

Jednocześnie, zgodnie z art. 36a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym, *Przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do dostępu do udostępnianych obiektów, w tym do torów kolejowych w tych obiektach i świadczonych w nich usług, o których mowa w ust. 2 załącznika nr 2 do ustawy, na równych i niedyskryminujących zasadach.*

Stacje pasażerskie są udostępniane podróżnym nieodpłatnie (art. 36k ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym). Operator stacji pasażerskiej zarządzający czynnym dworcem kolejowym obowiązany jest zapewnić dla podróżnych poczekalnię (art. 36k ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym). Natomiast w stosunku do przewoźników kolejowych zgodnie z art. 36e ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym:

1. *Operator określa wysokość opłat, które pobiera od przewoźników kolejowych za dostęp do obiektu.*
2. *Opłaty, o których mowa w ust. 1, nie mogą przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez operatora powiększonych o rozsądny zysk, rozumiany jako stopa zwrotu z własnego kapitału uwzględniająca ewentualne ryzyko ponoszone przez operatora, nie większy niż 10% w skali roku.*

Odnosząc powyższe rozważania do niniejszej sprawy, Prezes UTK, uwzględniając konieczność zapewnienia niedyskryminującego i równego traktowania przewoźników kolejowych ubiegających się o dostęp do obiektu, przeanalizował Regulamin dostępu Spółki. W wyniku przeprowadzonej analizy Prezes UTK stwierdził niezgodność treści Regulaminu dostępu z następującymi przepisami:

Naruszenie art. 36f ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym – pkt 1 sentencji decyzji

Zgodnie z art. 36f ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym operator określa w Regulaminie dostępu obiekty, których dotyczy regulamin i ich rodzaje.

Natomiast zgodnie z art. 36a ust. 1-3 ustawy o transporcie kolejowym:

1. *Udostępnianie obiektu infrastruktury usługowej, zwanego dalej „obiektem”, polega na umożliwieniu przewoźnikom kolejowym, na ich wniosek, dostępu do torów kolejowych w tym obiekcie oraz korzystania z usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy, do których świadczenia obiekt został specjalnie przystosowany. W przypadku, gdy wymaga tego specyfika świadczonych usług, udostępnianie obiektu obejmuje również korzystanie z obiektu.*
2. *Zarządzający obiektem sporządza statut obiektu, w którym określa, czy obiekt przeznaczony jest do udostępniania. Zarządzający obiektem świadczący usługi, o których mowa w ust. 2 załącznika nr 2 do ustawy, może określić, że obiekt nie jest przeznaczony do udostępniania tylko w przypadku, gdy obiekt nie jest używany.*
3. *Przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do dostępu do udostępnianych obiektów, w tym do torów kolejowych w tych obiektach i świadczonych w nich usług, o których mowa w ust. 2 załącznika nr 2 do ustawy, na równych i niedyskryminujących zasadach.*

Biorąc pod uwagę brzmienie powyższych przepisów, należy uznać, że to operator obiektu określa, jakie elementy stacji pasażerskiej udostępnia w ramach udostępniania OIU.

Regulamin dostępu w § 1 ust. 8 definiuje powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych jako powierzchnię, która jest: *udostępniana nieodpłatnie podróżnym, wyznaczona w ramach stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., obejmująca m.in.:*

1. *poczekalnię, hol dworcowy, antresolę, toalety, powierzchnie przed kasami, punkty informacyjne – jeżeli występują;*
2. *piesze ciągi komunikacyjne (umożliwiające korzystanie z usług pasażerskich na stacji pasażerskiej) – jeżeli występują;*
3. *miejsca parkingowe i postojowe dla pojazdów – jeżeli występują;*

4. powierzchnię stanowiącą dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego – jeżeli występują.

Co istotne, katalog ten jest otwarty, tzn. dopuszcza możliwość uznania przez Operatora innych powierzchni za powierzchnię służącą obsłudze podróżnych, ponieważ w ww. definicji wskazuje jedynie powierzchnie, które między innymi stanowią powierzchnię służącą obsłudze podróżnych. Użycie zwrotu „m.in.”, pozwala na przyjęcie, że PKP SA wymienia jedynie przykładowe powierzchnie służące obsłudze podróżnych. Ww. zapis w takiej formie, może pozwalać na ujęcie w powierzchni służącej odprawie podróżnych także innych powierzchni, niewskazanych wyraźnie w § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu. Z informacji uzyskanych od PKP SA (str. 9 pisma PKP SA z 20 września 2022 r.) wynika, że tereny zielone, mimo braku wymienienia *expressis verbis* w § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu, są ujmowane przez Operatora jako powierzchnie przeznaczone do obsługi podróżnych i są zatem ujęte w bazie kosztowej, stanowiącej podstawę do naliczania opłaty dla przewoźników za korzystanie z OIU – stacji pasażerskich.

Ustawa o transporcie kolejowym definiuje stację pasażerską jako OIU obejmujący dworzec kolejowy wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronów, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego (art. 4 pkt 53 ustawy o transporcie kolejowym). Natomiast dworzec kolejowy, zgodnie z art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie kolejowym, to obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych, w którym znajdują się pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego, położony przy linii kolejowej.

Na podstawie przywołanych powyżej definicji stwierdzić należy, że udostępnianie stacji pasażerskiej powinno obejmować udostępnianie dworca kolejowego wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dotarcie do peronów z drogi publicznej lub dworca, pieszo lub pojazdem. W takim ujęciu, powierzchnia wskazana przez PKP SA, która nie znajduje się w dworcu kolejowym i nie jest infrastrukturą (drogą) służącą pasażerom do dotarcia do peronów z drogi publicznej lub z dworca, nie powinna być zdefiniowana przez Operatora jako powierzchnia służąca obsłudze podróżnych.

Sama powierzchnia służąca obsłudze podróżnych nie została zdefiniowana zarówno w ustawie o transporcie kolejowym, jak i w przepisach unijnych. Biorąc pod uwagę wykładnię celowościową i brzmienie pozostałych przepisów ustawy o transporcie kolejowym należy uznać, że przez powierzchnię służącą obsłudze podróżnych należy rozumieć infrastrukturę służącą obsłudze podróżnych polegającą na zapewnieniu możliwości zakupu biletu, oczekiwania na pociąg oraz dotarcia na poziom peronów, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego przez specjalnie dedykowane do tego ciągi komunikacyjne (drogi). Rozważając czy dana powierzchnia może stanowić powierzchnię służącą obsłudze podróżnych, należy wziąć pod uwagę, czy obszar ten służy rzeczywiście niezbędnej obsłudze podróżnych. Sama zaś obsługa podróżnych powinna obejmować czynności i działania niezbędne do zakupu biletu (także jego wymiany lub zwrotu), oczekiwania na pociąg czy dotarcia z i na pociąg z drogi publicznej.

Niezasadne jest zatem kwalifikowanie do powierzchni służącej obsłudze podróżnych całej infrastruktury i powierzchni około dworcowej, w tym także terenów zielonych. Operator powinien zatem, zgodnie z pkt 2 sentencji decyzji, zmienić § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu tak, aby definicja „powierzchni przeznaczoną do obsługi podróżnych” była zgodna z art. 4 pkt 8a i pkt 53 ustawy o transporcie kolejowym. Co istotne, definicja ta powinna stanowić katalog zamknięty, pozwoli to na jednoznaczne określenie elementów, które mogą stanowić powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych, w taki sposób, aby Operator nie mógł dowolnie rozszerzać tego katalogu ani uwzględniać w bazie kosztowej elementów tam nie wskazanych wprost. Przewoźnik będzie miał zatem możliwości zweryfikowania, jakie elementy i powierzchnie mogą stanowić powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych. Co istotne, elementy nie wskazane w § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu nie mogą być również brane pod uwagę w bazie kosztowej stanowiącej podstawę do naliczania opłat za dostęp do OIU.

Co prawda wyliczenie wskazane w § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu nie zawiera *expressis verbis* terenów zielonych, jednakże, katalog ten jako otwarty, pozwala na zakwalifikowanie także innych powierzchni niewymienionych tam wprost. Z zebranego materiału dowodowego, a także z informacji przekazanych przez Spółkę wynika, że tereny zielone stanowią część powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych. W związku z tym tereny te są faktycznie zaliczane do bazy kosztowej PKP SA, na podstawie której przewoźnicy zobowiązani są uiszczać opłatę za dostęp do obiektów – stacji pasażerskich zarządzanych przez Spółkę. Działanie takie w ocenie Prezesa UTK jest nieuzasadnione, ponieważ tereny zielone nie powinny stanowić powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych, gdyż nie spełniają przesłanek do uznania ich za takie powierzchnie (nie są niezbędne do obsługi podróżnych). Operator na str. 9 swojego pisma z 20 września 2022 r. stwierdza wprost, że zieleń stanowi część powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych. W ocenie PKP SA (na co wskazała w ww. piśmie z 20 września 2022 r.) uzasadnienia dla traktowania terenów zielonych jako powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych należy upatrywać w fakcie, iż tereny takie stanowią niezbędną

przeestrzeń dla podróżujących ze zwierzętami, co stanowi w ocenie Spółki o niezbędności terenów zielonych do obsługi podróżnych.

Nie sposób jednak zgodzić się takim stanowiskiem Operatora. Tereny zielone nie powinny stanowić powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych, ponieważ taki teren nie służy stricte obsłudze podróżnych, nie jest związany z odbyciem podróży pociągiem, tj. nie jest do tego niezbędny. Sam zaś brak terenów zielonych nie pozbawia danego obiektu funkcji polegającej na obsłudze podróżnych. Tereny zielone pełnią funkcje głównie estetyczne i nie są niezbędne do dokonania czynności związanych z obsługą podróżnych, nie służą również dojściu do obiektu.

Mimo braku wyraźnego wskazania w § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu terenów zielonych jako powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych, teren ten nie może również stanowić ciągu komunikacyjnego, który również nie został przez PKP SA zdefiniowany (nie wiadomo, co wchodzi w jego skład). Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.) ciągi komunikacyjne muszą spełniać określone normy wnikające z aktów wykonawczych wydanych na podstawie prawa budowlanego. Nie można więc w sposób dowolny określać elementów infrastruktury jako ciąg komunikacyjny.

Uznanie terenów zielonych jako ciągów komunikacyjnych lub ich części stanowi naruszenie przepisów z zakresu kolejnictwa ze strony PKP SA, bowiem tereny zielone nie są niezbędną częścią takich powierzchni, nie służą bezpośrednio dotarciu do stacji z drogi publicznej ani też nie pełnią żadnej innej funkcji związanej z obsługą podróżnych, zatem nie powinny wchodzić w skład powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych. Należy więc uznać, że PKP SA nie uzasadniła i nie wykazała należyście, że tereny zielone mogą stanowić część powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych, nie wykazała bowiem niezbędności ani zasadności udziału tej powierzchni w procesie obsługi podróżnych.

Wątpliwości w kwestii zaliczania terenów zielonych do powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych powziął również niezależny audytor, przeprowadzający audyt na zlecenie Prezesa UTK², potwierdzając tezę przedstawioną przez Prezesa UTK powyżej.

W cenie Prezesa UTK konieczna jest zmiana definicji powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych poprzez utworzenie katalogu zamkniętego takiej przestrzeni. Zgodnie z cytowanymi przepisami ustawy o transporcie kolejowym, tereny zielone nie powinny stanowić powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych, a bezpłatne parkingi stanowiące powierzchnie przeznaczone do obsługi podróżnych powinny być fizycznie oznaczone jako parkingi przeznaczone dla podróżnych (a nie np. jako teren zielony). Operator powinien dokonać zmian w Regulaminie dostępu, polegających na dokładnym opisanie, co może wchodzić w skład ciągów komunikacyjnych, tak aby nie było wątpliwości, jaka dokładnie powierzchnia (i w jakiej części) stanowi powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych.

W konsekwencji wprowadzenia ww. zmian i stwierdzenia przedmiotowego naruszenia, należałoby również dokonać odpowiednich modyfikacji w załączniku nr 4 do Regulaminu dostępu (Cenniku). Usunięcie z definicji powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych terenów zielonych spowoduje konieczność usunięcia tych powierzchni z bazy kosztowej stanowiącej podstawę do naliczania opłat z dostęp do stacji pasażerskich, co PKP SA zobowiązana jest dokonać.

Biorąc pod uwagę powyżej wskazane naruszenia, Operator w obszarze początkowej ewidencji księgowej popełnia błąd założeń, przyjmując **nieprawidłowo tereny zielone** jako powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych, co w sposób oczywisty i nieuprawniony zawyża poziom kosztów bezpośrednich, a zatem stanowi naruszenie art. 36e ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

Należy wspomnieć, iż w piśmie z 30 maja 2023 r. PKP SA odnosi się do pkt. 5.1. i 5.2. wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, na które, zgodnie z treścią Raportu nr 5 firmy Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, PKP SA udzieliła odpowiedzi w taki sposób, że zidentyfikowano brak jednoznacznej definicji/argumentacji, iż zieleń stanowi powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych. Ze względu na brak dowodu oraz wątpliwość interpretacyjną w kontekście przepisów ustawy o transporcie kolejowym, firma Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA rekomendowała w Raporcie nr 5 wyłączenie powierzchni zielonych z kalkulacji stawek.

² Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 5, dotyczący analizy odpowiedzi PKP SA na wezwanie z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP (str. 32 i 57 ww. raportu).

Pismo PKP SA z 30 maja 2023 r. nie zawiera nowych argumentów w sprawie. Operator przypomina, że udzielając odpowiedzi na pkt 5.1 oraz 5.2 pisma Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, przedstawił definicję powierzchni przeznaczoną do obsługi podróżnych, która została zdefiniowana w Regulaminie dostępu. W odpowiedzi wskazano również, że ta powierzchnia obejmuje: miejsca dla podróżnych, zieleń, komunikację, parkingi, toalety i inne. PKP SA poinformowała w piśmie z 30 maja 2023 r., że pismem z 9 lipca 2021 r. przekazała do Prezesa UTK opinię prawną z 29 listopada 2018 r. dotyczącą prawidłowości przyjętej przez PKP SA definicji powierzchni służącej odprawie podróżnych na stacjach pasażerskich pod kątem krajowych i unijnych regulacji prawnych oraz opracowanie metodyki ustalania kosztów powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych i kalkulowania stawek za dostęp do stacji pasażerskich z wykorzystaniem najlepszych praktyk w UE.

Materiał, o którym mowa w wyjaśnieniu PKP SA z 30 maja 2023 r., podlegał analizie Prezesa UTK, tym bardziej, że opinia, o której mowa w piśmie PKP SA z 30 maja 2023 r., została powielona w Opracowaniu prof. Wierzbowskiego i prof. Zarzeckiego, które stanowi materiał dowodowy niniejszej sprawy, a wnioski sformułowane w niniejszej decyzji zostały oparte również na treści ww. dokumentu.

Argumentacja PKP SA w tym zakresie nie znajduje poparcia Prezesa UTK.

Naruszenie art. 36f ust. 1 pkt 5 oraz art. 36a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym – pkt 2 sentencji decyzji

W załączniku nr 4 do Regulaminu dostępu PKP SA przewidziała dwie kategorie stawek za dostęp do OIU – stacji pasażerskich, a mianowicie opłatę za dostęp do stacji pasażerskiej przewidzianą dla ruchu regionalnego i dalekobieżnego.

Z informacji przekazanych przez PKP SA (str. 31 pisma Spółki z 5 grudnia 2022 r., oraz str. 13 pisma Spółki z 20 września 2022 r.) wynika, że Operator określił ruch dalekobieżny i regionalny jedynie na podstawie przesłanek podmiotowych, tzn. przyjął arbitralnie, że ruch dalekobieżny jest wykonywany jedynie przez wymienionych przewoźników kolejowych: PKP Intercity S.A., Leo Express Polska sp. z o.o. oraz RegioJet a.s. PKP SA nie wzięła natomiast pod uwagę obiektywnych czynników dla danej trasy przejazdu pociągu, np. jej długości lub przebiegu geograficznego. Wskazanie w załączniku nr 4 do Regulaminu dostępu, że podział opłat związany jest z „ruchem”, poprzez użycie określeń „ruch dalekobieżny” i „ruch regionalny” jest niespójne, bowiem z informacji przekazanych w ww. piśmie PKP SA z 5 grudnia 2022 r. wynika, że Operator przewidział rozróżnienie opłat, tj. niższej dla ruchu regionalnego i wyższej dla ruchu dalekobieżnego. Podział ten został jednak dokonany jedynie w oparciu o kryterium podmiotowe, Operator nie wziął pod uwagę innych czynników, także tych związanych np. z długością trasy, a jedynie arbitralnie określił przewoźników, których obowiązują wyższe opłaty.

Zgodnie z art. 36a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym, *Przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do dostępu do udostępnianych obiektów, w tym do torów kolejowych w tych obiektach i świadczonych w nich usług, o których mowa w ust. 2 załącznika nr 2 do ustawy, na równych i niedyskryminujących zasadach.*

W ocenie Prezesa UTK przyjęta powyżej kategoryzacja jest niespójna i dyskryminująca. Na tej samej trasie możliwa jest sytuacja, że w stosunku jednego z ww. przewoźników kolejowych zastosowanie znajdzie stawka za ruch dalekobieżny, natomiast w stosunku do pozostałych przewoźników na tej samej trasie obowiązywać będzie stawka liczona dla ruchu regionalnego. Naruszeniem dokonany przez PKP SA jest zatem brak zdefiniowania w Regulaminie dostępu pojęć ruchu dalekobieżnego i regionalnego oraz brak wskazania wytycznych uzasadniających taki podział.

PKP SA nie wykazała uzasadnienia dla pobierania dwukrotnie większej opłaty za dostęp do swoich obiektów – stacji pasażerskich od „przewoźników dalekobieżnych”. Co istotne, Regulamin dostępu nie zawiera żadnych wytycznych w zakresie podziału ruchu używanego przez PKP SA do naliczania opłat. Operator nie przedstawił także żadnych badań czy analiz uzasadniających wyższą opłatę za dostęp do stacji pasażerskich przewidzianą dla pociągów dalekobieżnych. Z cennika (załącznika nr 4 do Regulaminu dostępu) można wnioskować, że Operator przyjął kryterium przedmiotowe do różnicowania opłat tzn. oparte na podziale ruchu na dalekobieżny i regionalny, jednakże z materiału zgromadzonego w niniejszym postępowaniu wynika, że PKP SA dokonuje różnicowania opłat w oparciu jedynie o kryteria podmiotowe, tzn. określa jednostronnie przewoźników kolejowych, których obowiązują opłaty dla ruchu dalekobieżnego, tj. opłaty wyższe. Zatem system naliczania opłat w tym zakresie jest niekonsekwentny i niespójny. Samo przyjęcie przez PKP SA rozróżnienia opartego jedynie na kryterium podmiotowym bez wskazania wytycznych w tym zakresie, stanowi naruszenie zasady równego i niedyskryminującego traktowania przewoźników kolejowych.

W opinii Prezesa UTK PKP SA nie wykazała uzasadnienia dla funkcjonowania dwukrotności stawki dla ruchu dalekobieżnego. Rekomendacja weryfikacji stosowania przez PKP SA ww. podziału została również przedstawiona w opracowaniu eksperckim prof. Wierzbowskiego i prof. Zarzeckiego, dokonany na zalecenie PKP SA (str. 44-45).

Brak uzasadnienia dla tak funkcjonującego podziału ruchu podzielił również niezależny audytor. Wątpliwości w tym zakresie ujęte są na str. 10 raportu³ dotyczącego analizy odpowiedzi PKP SA na wezwanie z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP. Zawarto tam stwierdzenie, że: *PKP dokonuje kwalifikacji przewoźników do danej kategorii w sposób podmiotowy. PKP nie przedstawiło wiarygodnego dowodu wskazującego, iż kwalifikacja Przewoźnika do konkretnej kategorii odbywa się w oparciu o przepisy prawa lub kryteria obiektywne, neutralne względem „podmiotowości” przewoźnika.* W ww. raporcie audytorzy stwierdzili również, że PKP SA nie przedstawiła kalkulacji kosztów, jakie są przypisane do udostępnienia stacji pasażerskiej w ruchu regionalnym oraz dalekobieżnym, co pozwoliłoby obiektywnie ocenić wartość przyjętych stawek i zasadność ich różnicowania w tym względzie. W przedmiotowym raporcie zostały wskazane również wątpliwości dotyczące tego, że PKP SA nie przedstawiła ilościowego uzasadnienia przyjęcia zasady, iż cena dostępu do stacji pasażerskiej w ruchu dalekobieżnym równa jest dwukrotności stawki w ruchu regionalnym.

PKP SA narzuciła w Regulaminie dostępu różnicowanie stawek w zależności od ruchu pociągów, tj. dokonała podziału na ruch regionalny i dalekobieżny, przy czym nie wskazała definicji tych pojęć ani żadnych kryteriów pozwalających ich zdefiniowanie. Jednocześnie sama Spółka dokonała rozróżniania opłat bazując jedynie na kryterium podmiotowym. Działanie takie należy uznać za dyskryminujące i powodujące nierówne traktowanie przewoźników. Stanowi to naruszenie art. 36f ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 36a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym. Przewoźnicy wykonujący przewozy na tej samej trasie mogą zostać zakwalifikowani odmiennie, bowiem PKP SA „z góry” określa, czy dany przewoźnik wykonuje, w jej ocenie, przewozy regionalne czy dalekobieżne, nie uwzględniając przy tym obiektywnych kryteriów odnoszących się do tej konkretnej trasy. Opłata za taką samą usługę świadczoną przez Operatora powinna być jednakowa dla wszystkich przewoźników, chyba że PKP SA wskaże uzasadnienie dla różnicowania opłat, czego w niniejszej sprawie nie dokonała.

Podział na ruch dalekobieżny i regionalny powoduje różnicowanie wysokości opłat za dostęp do stacji pasażerskich, zatem przewoźnicy powinni mieć możliwość zapoznania się z kryteriami powodującymi takie rozróżnienie. Same zaś kryteria powinny być jasne i obiektywne dla wszystkich odbiorców Regulaminu dostępu. Obecnie na rynku przewozów kolejowych pojawiają się nowi przewoźnicy, a przewoźnicy funkcjonujący dotychczas rozszerzają zakres świadczonych usług (np. w ramach otwartego dostępu) poprzez uruchamianie nowych tras. W związku z tym dokonanie przez PKP SA rozróżnienia przewoźników na dalekobieżnych i regionalnych powinno być przejrzyste, precyzyjne i oparte na przedmiotowych kryteriach, tzn. powinno polegać na wskazaniu w Regulaminie dostępu wytycznych do dokonania takiego podziału. Konieczne jest zatem wprowadzenie do Regulaminu dostępu definicji ruchu dalekobieżnego i regionalnego.

Z samego brzmienia art. 36f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym nie wynika, aby wytyczne takie musiały być uwzględnione w Regulaminie dostępu. Jednakże należy przyjąć, że art. 36f ust. 1 ww. ustawy stanowi katalog otwarty i obszar regulowany Regulaminem dostępu nie jest ograniczony do pozycji tam wymienionych. Oznacza to, że w dokumencie tym powinny znaleźć się również informacje istotne dla przewoźników korzystających z OIU, a które nie muszą być wprost wyszczególnione w przepisach prawa, tak aby przewoźnicy mieli pełny zakres informacji, tym bardziej, że informacja taka wpływa zasadniczo na wysokości opłat. Powyższą tezę potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 28 października 2020 r. sygn. akt. VI SA/Wa 1043/20, stwierdzając, że: *Reasumując, ustawa o transporcie kolejowym w art. 36f ust. 1 określa minimalny zakres regulacji Regulaminów OIU, niezbędny do zapewnienia niedyskryminacyjnego i równego traktowania wszystkich przewoźników ubiegających się o korzystanie z obiektów. Przepis ten należy interpretować uwzględniając inne postanowienia ustawy o transporcie kolejowym, a w szczególności jej rozdziału 6a. Konieczne jest zatem zawarcie w Regulaminie dostępu kompletnej, wymaganej przepisem art. 36f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, informacji dla wszystkich przewoźników. Spełnienie tego wymogu jest konieczne, aby umożliwić przewoźnikom kolejowym stwierdzenie, czy mają możliwość uzyskania potrzebnych im usług w konkretnej lokalizacji, za znaną z góry, ustaloną w sposób przejrzysty opłatę określającą jakie*

³ Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 5, dotyczący analizy odpowiedzi PKP SA na wezwanie z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP.

czynności i usługi ona obejmuje. Zgodnie z art. 36f ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy o transporcie kolejowym Regulamin dostępu musi także spełniać, w sposób wyczerpujący, funkcję informacyjną co do zakresu i sposobu świadczenia usług w OIU oraz wyjaśniać, jak wnioskować o przyznanie jego zdolności przepustowej.

Operator powinien zatem pobierać opłaty za określone w Regulaminie dostępu usługi. Różnicowanie opłat powinno odzwierciedlać różnice w świadczonych przez Operatora określonych usługach, które powinny być precyzyjnie opisane w Regulaminie dostępu. W przypadku pobierania wyższych opłat za dostęp do tego samego obiektu, Operator powinien wskazać obiektywne kryteria pozwalające na dokonanie takiego różnicowania. Ponadto, PKP SA nie wykazała uzasadnienia dla stosowania stawki dwukrotnie wyższej dla ruchu dalekobieżnego. W obowiązującej wersji Regulaminu dostępu PKP SA, oprócz wysokości opłaty za dostęp, nie wskazuje różnic w zakresie usług świadczonych dla przewoźników dalekobieżnych i regionalnych. Z zapisów Regulaminu dostępu wynika więc, że za te same usługi świadczone przez Operatora, stawka za dostęp jest różnicowana z uwagi na kryteria jedynie podmiotowe (dla enumeratywnie wskazanych przewoźników stawka ta jest wyższa).

Konieczna jest zatem zmiana w Regulaminie dostępu, polegająca na dokonaniu klasyfikacji ruchu zgodnie z wytycznymi przedmiotowymi. Obecnie funkcjonuje podział ruchu polegający na ogólnym naliczaniu opłat za ruch dalekobieżny lub regionalny konkretnym – z góry określonym przez Operatora – przewoźnikom kolejowym (przy jednoczesnym braku wytycznych branych pod uwagę do dokonania takiego podziału). Niezbędne jest również wskazanie jasnych, obiektywnych wytycznych do takiej klasyfikacji, np. poprzez określenie długości trasy. Czynniki wpływające na wysokość opłat muszą zatem wprost wynikać z Regulaminu dostępu.

Należy nadmienić, iż w piśmie z 30 maja 2023 r. PKP SA odnosi się do pkt. 14.1.1. i 14.1.3. wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r. nr DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, na które, zgodnie z treścią Raportu nr 5 firmy Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, PKP SA nie przekazała jednoznacznego, ilościowego uzasadnienia dla podziału ruchu na ruch dalekobieżny oraz regionalny i nie przekazała ilościowego uzasadnienia przyjętej zasady, iż cena dostępu do stacji pasażerskiej w ruchu dalekobieżnym równa jest dwukrotności stawki w ruchu regionalnym.

PKP SA argumentuje, że w piśmie z 5 grudnia 2022 r. (stanowiącym odpowiedź na wezwanie Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r. znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP) przedstawiła informacje, iż decyzja dotycząca podziału ruchu na ruch dalekobieżny oraz regionalny znajduje odzwierciedlenie zarówno w badaniach przeprowadzonych przez PKP SA, przekazanych w prowadzonej korespondencji, jak i w posiadanych benchmarkach (w piśmie z 5 grudnia 2022 r. Spółka poinformowała jedynie, że podejście stosowane przez PKP SA znajduje odpowiedniki w praktyce zagranicznych operatorów, m. in. w Niemczech i Francji, bez podawania szczegółów w zakresie przyjętych przez ww. operatorów założeń). W tym samym piśmie Spółka podnosi również, że obowiązujący podział na ruch regionalny i dalekobieżny oraz stosowana zasada, iż cena dostępu do stacji pasażerskiej w ruchu dalekobieżnym równa jest dwukrotności stawki w ruchu regionalnym, stosowana jest przez PKP SA od 2017 roku. Zdaniem PKP SA było to już zatem przedmiotem postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UTK, a w wydanych decyzjach Prezes UTK nigdy nie kwestionował przyjętych przez Operatora zasad podziału ruchu pociągów.

W ocenie Prezesa UTK, pismo z 30 maja 2023 r. PKP SA nie zawiera nowych argumentów w sprawie. Postępowania administracyjne, które prowadzono w latach wcześniejszych, oparte były na innym stanie prawnym, a także dotyczyły innej sytuacji na rynku przewoźników kolejowych. Od tego czasu rozpoczęły funkcjonowanie nowi przewoźnicy kolejowi, ponadto rozwinęła się też oferta przewoźników kolejowych np. przewoźnicy regionalni zaczęli uruchamiać nowe trasy m.in. w ramach otwartego dostępu, często w ruchu dalekobieżnym. Wcześniejsze postępowanie dotyczące Regulaminu identyfikowało inne niedociągnięcia, np. w zakresie warunków przyznawania dostępu czy zasad zawierania umów z przewoźnikami korzystającymi ze stacji pasażerskich.

Argumentacja PKP SA podniesiona w piśmie z 30 maja 2023 r. nie znajduje uzasadnienia.

Naruszenie art. 36f ust. 1 pkt 5, art. 36e ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym oraz art. 4 ust. 2 lit. n rozporządzenia wykonawczego Komisji 2017/2177 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie dostępu do OIU i usług związanych z koleją (Dz. Urz. UE L Nr 307, z 23 listopada 2017, str. 1), zwanego dalej „Rozporządzeniem 2017/2177” – pkt 3 sentencji decyzji

Zgodnie z § 10 ust. 8 Regulaminu dostępu: *Przewoźnikowi, który złoży Wniosek o udostępnienie stacji pasażerskiej, w ramach zawartej Umowy mogą zostać przyznane opusty w opłacie za dostęp do stacji pasażerskiej, w przypadku:*

1. *czasowego ograniczenia w dostępie do powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych na danej stacji pasażerskiej;*
2. *specyficznych uwarunkowań infrastruktury, które wpływają na ruch pasażerski w obrębie stacji pasażerskiej.*

Przepisy ustawy o transporcie kolejowym wskazują jedynie, że: *Operator określa wysokość opłat, które pobiera od przewoźników kolejowych za dostęp do obiektu* (art. 36e ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym).

Natomiast Rozporządzenie 2017/2177 uszczegóławia kwestie opłat i w art. 4 ust. 2 lit. n wskazuje, że: *Opis obiektu infrastruktury usługowej musi zawierać co najmniej następujące informacje w zakresie, w jakim jest to wymagane na podstawie niniejszego rozporządzenia: n) informacje o zasadach dotyczących systemów zniżek oferowanych wnioskodawcom, przy poszanowaniu wymogów poufności handlowej.*

Powyższe oznacza zatem, że Operator winien był w Regulaminie dostępu zamieścić szczegółowe informacje dotyczące oferowanego systemu zniżek. Oczywistym jest również, że system ten powinien zakładać równe zasady dla wszystkich przewoźników kolejowych, tak aby nie dyskryminował żadnego z przewoźników.

Co istotne, w Regulaminie dostępu PKP SA brak jest wyjaśnienia znaczenia opustów związanych ze „specyficznymi uwarunkowaniami”, jak również nie zawarto wysokości (bądź sposobu obliczania) wysokości takiego upustu. Taki zapis § 10 ust. 8 Regulaminu dostępu pozwala Operatorowi na bardzo szerokie pole do interpretacji pojęcia „specyficznych uwarunkowań”.

Na str. 7 pisma PKP SA z 20 września 2022 r. Operator wylicza przykładowe opusty i wskazuje, że sytuacja uprawniająca do opustu może dotyczyć np. niekorzystania przez przewoźnika z części stacji pasażerskiej, zmiany kategorii dworca, gdy ten nie spełnia wymogów stawianych danej kategorii czy czasowego ograniczenia w korzystaniu z obiektu (dworce tymczasowe, modernizacje).

Nie jest również jasne, czy zgodnie z § 10 ust. 9 Regulaminu dostępu (*Łączna wysokość opustów w przypadkach określonych w ust. 8 pkt 1–2 nie może przekroczyć 20% miesięcznej opłaty za dostęp do stacji pasażerskiej*) upust w maksymalnej wysokości 20% miesięcznej opłaty dotyczy każdej ze stacji z osobna czy całości opłaty wnoszonej przez przewoźnika za korzystanie ze wszystkich stacji zarządzanych przez Operatora.

Zdaniem Prezesa UTK PKP SA powinna dokonać zmian w § 10 Regulaminu dostępu (ust. 8 i 9), polegających na jednoznacznym i spójnym określeniu opustów, tzn. wyjaśnieniu definicji „specyficznych uwarunkowań” poprzez np. katalog zamknięty sytuacji uprawniających do skorzystania z takiego upustu oraz szczegółowych zasad jego liczenia od opłaty wnoszonej przez przewoźnika lub wskazanie listy przesłanek uprawniających do uzyskania upustu.

Należy wspomnieć, iż w piśmie z 30 maja 2023 r. PKP SA odnosi się do pkt. 22 wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, na które, zgodnie z treścią Raportu nr 5 firmy Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, PKP SA nie przedstawiła metodologii liczenia i przyznawania opustu zgodnie z Regulaminem dostępu, w rozumieniu — definicji założeń, formuł obliczeniowych.

Wyjaśnienia zawarte w piśmie z 30 maja 2023 r. nie zawierają nowych argumentów w sprawie. PKP SA utrzymuje, że w udzielonej 5 grudnia 2022 r. odpowiedzi przedstawiła zasady udzielania opustów dla przesłanek określonych w Regulaminie dostępu do stacji pasażerskich. Jednocześnie w samym piśmie z 30 maja 2023 r. PKP SA wyjaśnia zasady udzielania opustów, co dowodzi, że pierwotnie nie zrobiono tego rzetelnie (definicje, formuły, założenia). Powyższe uzupełnienie PKP SA nie zmienia stanu faktycznego ustalonego przez Prezesa UTK, zgodnie z przedstawioną powyżej argumentacją.

Argumentacja PKP SA podniesiona w piśmie z 30 maja 2023 r. nie wpływa na ocenę i stanowisko Prezesa UTK w niniejszej sprawie.

Naruszenie art. 36e ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym - pkt 4 i 5 sentencji decyzji

Informacje ogólne

Zgodnie z art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym opłaty, które operator pobiera od przewoźników kolejowych za dostęp do obiektu, nie mogą przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez operatora powiększonych o rozsądny zysk, rozumiany jako stopa zwrotu z własnego kapitału uwzględniająca ewentualne ryzyko ponoszone przez operatora, nie większy niż 10% w skali roku.

Ustawodawca określił więc ogólną zasadę kształtowania opłat za dostęp do obiektu, odnoszącą się do wielkości ponoszonych kosztów związaną z jego udostępnianiem. Koszty te, zgodnie z zasadami rachunkowości, stanowią koszty bezpośrednie świadczenia usługi udostępniania obiektu (związane w szczególności z utrzymaniem i eksploatacją infrastruktury) oraz koszty pośrednie, których nie da się przypisać do danego obiektu w sposób bezpośredni, ale które w pewnej części (uzasadnionej wielkością zużytych zasobów) stanowią koszty jego udostępniania. Odnosząc się wprost do definicji kosztu wytworzenia produktu zawartej w art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 120, z późn. zm.), należy podkreślić, że obejmuje on koszty pozostające w bezpośrednim związku z danym produktem oraz uzasadnioną część kosztów pośrednio związanych z wytworzeniem tego produktu. Do uzasadnionej części kosztów pośrednich, odpowiedniej do okresu wytwarzania produktu, zalicza się zmienne pośrednie koszty produkcji oraz tę część stałych, pośrednich kosztów produkcji, które odpowiadają poziomowi tych kosztów przy normalnym wykorzystaniu zdolności produkcyjnych.

Co do zasady, poziom kosztów bezpośrednich można ustalić na podstawie bezpośredniego przypisania do obiektu kalkulacji (obiektu, nieruchomości), co uwidocznione jest w zapisach kont księgowych (w tym zapisach ksiąg pomocniczych). Natomiast alokacja kosztów pośrednich odbywa się za pomocą odpowiednio dobranych kluczy rozliczeniowych (podziałowych). Uzasadnienie przypisania części kosztu pośredniego do obiektu kalkulacji powinno być więc przez operatora merytorycznie zidentyfikowane oraz rzetelnie udokumentowane. Prawidłowo zdefiniowany klucz podziałowy kosztów pośrednich powinien jak najbardziej wiernie odzwierciedlać zależności przyczynowo-skutkowe pomiędzy obiektami kalkulacji (w niniejszej sprawie: danej stacji pasażerskiej) a kosztami pośrednimi do nich przypisywanymi. Poprawny nośnik kosztów (klucz podziałowy) dokonuje wiernego przypisania do obiektów kalkulacji części kosztu pośredniego, który pozostaje w logicznym związku z wielkością zużycia zasobów, które powodują powstawanie tych kosztów pośrednich.

Odnosząc powyższe rozważania do stanu faktycznego niniejszej sprawy, w której zgodnie z treścią załącznika nr 1 do pisma PKP z 26 stycznia 2023 r. (*Zasady ustalania kosztów utrzymania powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych na stacjach pasażerskich, których Operatorem jest PKP S.A. oraz ich rozliczania z Przewoźnikami*), należy zauważyć, że Operator oblicza koszty utrzymania powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych na podstawie kosztów zaksięgowanych w systemie SAP RE w roku poprzedzającym opublikowanie cennika dostępu, a proces kalkulacji przebiega w następujących etapach:

1. nadanie w systemie ewidencji PKP wydzielonym obiektom najmu funkcji „1” i dedykowanego pomiaru „A013” (>0), który określa wielkość powierzchni udostępnianej nieodpłatnie podróżnym;
2. określenie poziomu kosztów bezpośrednich pierwotnych (konta księgi głównej 4* z wyłączeniem kosztów amortyzacji w części przypadającej na nakłady finansowane z dotacji);
3. określenie poziomu kosztów bezpośrednich wtórnych wynikających z kosztów pracy Zespołów Utrzymania Nieruchomości (5999Z*) i zleceń remontowych (5RE*, 5VN*);
4. wprowadzenie korekty kosztów przypisanych do powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych, wynikającej z częściowej partycypacji podmiotów komercyjnych w powierzchni ogólnodostępnej obiektu;
5. określenie poziomu kosztów pośrednich odnoszonych z poziomu Rejonów Administrowania i Utrzymania Nieruchomości (dalej „Rejonów”) i Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami (dalej „OGN”) kalkulowanych na poziomie wszystkich jednostek nieruchomości;
6. ustalenie % wartości narzutu kosztów pośrednich Rejonów i OGN na skorygowane (wg pkt 4) koszty bezpośrednie przypisane do powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych.

Opisana w pkt 4 korekta kosztów bezpośrednich następuje poprzez określenie udziału podmiotów komercyjnych w utrzymaniu powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych. PKP SA zastosowała w tym celu współczynnik budynkowy $\frac{R}{O}$ Ratio, ustalony według wzoru:

$$\frac{R}{O} \text{ Ratio} = \frac{P_u + P_o}{P_u} \times P_w$$

gdzie:

P_u - powierzchnia użytkowa w całym budynku

P_o - powierzchnia ogólnodostępna w całym budynku

P_w - powierzchnia wynajmowana przez podmioty komercyjne

$$Różnica = P_w - \frac{R}{O} Ratio$$

Na podstawie powyższych danych PKP SA określa wskaźnik komercji, zgodnie z poniższym wzorem:

$$WK = \frac{Różnica}{P_o}$$

Wskaźnik komercji pomniejsza bazę kosztów bezpośrednich, ustaloną zgodnie z opisem zawartym w pkt 2-4, co potwierdzają dane zawarte w załączniku nr 3 do pisma Operatora z 26 stycznia 2023 r.

Tabela 1 Hierarchia kosztów/kroków w modelu Cenników PKP SA

Lp.	Pozycje kosztów
1	Koszty operacyjne (amortyzacja, media, itp.)
2	Suma kosztów (= suma pozycji 1.)
3	Wskaźnik korekty (%) alokujący część kosztów (2) na najemców komercyjnych
4	Wartość korekty tj. koszty alokowane na najemców komercyjnych (= 3.[%] x 2.)
5	Suma kosztów po korekcie o koszty alokowane do najemców komercyjnych (= 2. – 4.)
6	Wskaźnik (%) narzutu kosztów pośrednich Rejonu i OGN
7	Wartość kosztów pośrednich Rejonu i OGN (= 6.[%] x 5.)
8	Suma kosztów przed naliczeniem Zysku (= 5. + 7.)
9	Zysk /zwrot z „kapitału własnego” (marża%)
10	Wartość zysku (= 9.[%] x 8.)
11	Baza Kosztowa (= 8. + 10.)

Zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w załączniku nr 2 do pisma PKP z 5 grudnia 2022 r., koszty bezpośrednie wtórne Zespołów Utrzymania Nieruchomości dotyczą kosztów pracy wykonywanej systemem własnym/gospodarczym przez Zespoły Utrzymania Nieruchomości (tzw. ZUN). Koszty te ewidencjonowane są na dedykowanych kontach zespołu 5* w każdym okresie rozliczeniowym, ze szczególnością konkretnego obiektu na podstawie stawki roboczogodziny ZUN, otrzymanej z komórki właściwej ds. kadr oraz wykazu przepracowanych godzin na poszczególnych obiektach, otrzymanego z Rejonu.

W procesie oceny sposobu naliczania opłat przez PKP SA za dostęp do OIU – stacji pasażerskich, Prezes UTK poddał szczegółowej analizie wszystkie składowe wielkości opłat, co skutkuje sformułowanymi w niniejszej decyzji wnioskami w zakresie sposobu szacowania kosztów (w tym ustalania kosztów bezpośrednich – o czym wspomniano w części dotyczącej pkt 1 sentencji niniejszej decyzji oraz ustalania narzutów kosztów pośrednich – o czym wspomniano w części dotyczącej pkt 4 sentencji niniejszej decyzji) i obliczania wielkości rozsądnego zysku (część dotycząca pkt 5 sentencji niniejszej decyzji).

Nie ulega wątpliwości, że odpowiednia, prowadzona w ustandaryzowany sposób przez Operatora ewidencja księgową zdarzeń gospodarczych dotyczących stacji pasażerskich (w tym powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych), a docelowo również prowadzenie przez Operatora tzw. rachunkowości regulacyjnej, publikowanie w sprawozdaniach finansowych bilansów i rachunków zysków i strat dla działalności związanej z zarządzaniem stacjami pasażerskimi,

ułatwiłyby Operatorowi proces kalkulacji opłat za dostęp do stacji pasażerskich, a tym samym też nadzór Prezesa UTK nad sposobem kalkulacji opłat za dostęp do stacji pasażerskich.

Narzut kosztów pośrednich – pkt 4 sentencji decyzji

W procesie kalkulacji kosztów opłat dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do OIU – stacji pasażerskich, PKP SA stosuje narzut kosztów pośrednich Rejonów oraz OGN.

PKP SA posiada system ewidencji kosztów oparty na miejscach powstawania kosztów (MPK) odwzorowujący jej strukturę organizacyjną. Zgodnie z treścią pisma PKP SA z 31 maja 2022 r., koszty pośrednie Rejonu stanowią koszty zebrane na MPK-ach danego Rejonu, którymi są:

- koszty wynagrodzeń i pochodnych pracowników zatrudnionych w tym Rejonie;
- koszty zużytych materiałów przez pracowników tego Rejonu;
- koszty wynikające z przepisów BHP, tj. posiłków profilaktycznych, czy odzieży zakupionej przez pracowników tego Rejonu;
- koszty narzędzi, sprzętu i urządzeń wykorzystywanych przez pracowników tego Rejonu;
- koszty wykorzystania pojazdów służbowych (koszty samochodów według przejechanych kilometrów);
- koszty wydruków (koszty drukarek według ilości wydrukowanych stron);
- koszty zajmowanych pomieszczeń (koszty utrzymania i eksploatacji nieruchomości wg zajmowanej przez Rejon powierzchni).

Koszty pośrednie OGN stanowią koszty zebrane na MPK-ach danego OGN, którymi są:

- koszty wynagrodzeń i pochodnych pracowników zatrudnionych w tym OGN;
- koszty zużytych materiałów, artykułów biurowych przez pracowników tego OGN;
- koszty szkoleń pracowników OGN;
- koszty sprzętu i urządzeń wykorzystywanych przez pracowników tego OGN;
- koszty wykorzystania pojazdów służbowych (koszty samochodów wg przejechanych kilometrów);
- koszty wydruku (koszty drukarek według ilości wydrukowanych stron);
- koszty zajmowanych pomieszczeń (koszty utrzymania i eksploatacji nieruchomości według zajmowanej przez OGN powierzchni).

W praktyce, w Rejonach i OGN zatrudnieni są wszyscy pracownicy, którzy zarządzają rozproszonymi terytorialnie nieruchomościami Spółki (są oni przypisani w systemie ewidencyjnym do odpowiednich Rejonów i OGN). Operator w piśmie z 31 maja 2022 r. oraz piśmie z 20 września 2022 r. wyjaśnił, że pracownicy zatrudnieni w Rejonach oraz OGN obsługują wszystkie nieruchomości zlokalizowane na zarządzanym przez nich obszarze oraz że w PKP SA nie ma przypisanych pracowników do obsługi konkretnych nieruchomości (z wyjątkiem menadżera dworca, którego koszty pracy są ewidencjonowane na obiekcie, którym zarządza).

Średnioważony narzut kosztów pośrednich (Rejonów oraz OGN-ów) na obiekty OIU – stacje pasażerskie za 2020 r. wyniósł 10,5% (10,5% zł) wartości poniesionych kosztów na wszystkie nieruchomości. Jednocześnie kwota ta stanowi 10,5% kosztów bezpośrednich przypisanych do OIU – stacji pasażerskich w cenniku na rjp 2021/2022 roku (suma kosztów bezpośrednich stacji pasażerskich pomniejszona o wskaźnik udziału komercji za 2020 r. wyniosła 10,5% mln zł). Natomiast w 2021 roku średnioważony narzut kosztów pośrednich wyniósł 10,5% (10,5% zł) wartości poniesionych kosztów utrzymania i eksploatacji posiadanych nieruchomości. Jednocześnie kwota ta stanowi 10,5% kosztów bezpośrednich przypisanych do OIU – stacji pasażerskich w cenniku na rjp 2022/2023 (suma kosztów bezpośrednich stacji pasażerskich pomniejszona o wskaźnik udziału komercji za 2021 r. wyniosła 10,5% zł).

Jak wynika z wyjaśnień Spółki, do ustalenia procentowego narzutu kosztów pośrednich wykorzystuje się sumę kosztów zaksięgowanych na MPK-ach danej jednostki gospodarczej (Rejonu lub OGN), ale w przypadku oddziałów pomniejszona jest ona o koszty alokowane do zleceń sprzedaży pozostałych usług niezwiązanych z najmem/dzierżawą. Tak ustalona wartość kosztów pośrednich w relacji do sumy kosztów bezpośrednich poniesionych na wszystkich obiektach

nieruchomości danej jednostki w danym miesiącu stanowi narzut kosztów, który jako wskaźnik procentowy jest następnie alokowany do poszczególnych obiektów (w tym także dworców).

Zgodnie z treścią pisma PKP SA z 5 grudnia 2022 r. w procesie ustalania narzutu kosztów pośrednich Rejonu, Operator dokonuje obliczenia ilorazu kosztów pracowników Rejonów i łącznych kosztów utrzymania i eksploatacji posiadanych nieruchomości (bezpośrednich). Analogiczne podejście stosowane jest w przypadku narzutu kosztów pośrednich OGN, w którym oblicza się iloraz kosztów pracowników OGN i łącznych kosztów utrzymania i eksploatacji posiadanych nieruchomości. Tak obliczone wskaźniki narzutu dla kosztów pośrednich Rejonów i OGN zaprezentowano w poniższej tabeli 2:

Tabela 2 Narzuty kosztów pośrednich w poszczególnych latach, przyjętych do ustalenia Cenników PKP SA odpowiednio na rjp 2021/2022 i rjp 2022/2023

Rodzaj kosztów pośrednich	Rok 2020 (rjp 2021/2022)	Rok 2021 (rjp 2022/2023)
Koszty pośrednie Rejonu	☒--☒	☒--☒
Koszty pośrednie OGN	☒--☒	☒--☒

Nie ulega wątpliwości Prezesa UTK, że koszty funkcjonowania Rejonów i OGN w pewnej części dotyczą także powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych i część ich kosztów powinna być ujęta w kalkulacji opłat z tytułu jej udostępniania. Jednakże PKP SA nalicza je w odniesieniu do sumy wszystkich kosztów bezpośrednich obiektów nieruchomości, nie biorąc pod uwagę struktury wewnętrznej ponoszonych kosztów pośrednich odzwierciedlonej w postaci MPK-ów. Praktyka taka jest niezrozumiała, biorąc pod uwagę, że PKP SA w ramach oddziałów ma jasno wydzielone jednostki funkcjonalne (wydziały=MPK), które pozwalają stwierdzić, czy ewidencjonowane na nich koszty mają powiązanie z zarządzaniem obiektami i udostępnianiem dworców kolejowych, czy też nie. Analiza wskazuje, że nie wszystkie koszty ewidencjonowane na MPK-ach mają takie powiązanie (np. koszty Wydziału Mieszkaniowego). A zatem powinny być przez PKP SA wyłączone z puli kosztów pośrednich wykorzystywanych do obliczenia ich narzutu (podobnie jak Operator czyni to w przypadku MPK menadżera dworca). Wybiórcze czy wręcz dowolne stosowanie przez Operatora metody wyłączeń potwierdza, że metodyka kalkulacji opłat nie jest przejrzysta, a praktyka PKP SA w tym zakresie nie została przez Operatora należycie uzasadniona i rzetelnie udokumentowana, do czego PKP SA była wzywana przez Prezesa UTK w toku niniejszego postępowania (w wezwaniu Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP). Słuszność takich wniosków potwierdza również Raport dla UTK nr 5 firmy Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA (m. in. na str. 11, str. 13, str. 16 i str. 41)⁴.

Stosowana przez Operatora praktyka obliczania narzutu kosztów pośrednich Rejonu i OGN nie znajduje uzasadnienia w kontekście poszukiwania nośników rozliczania kosztów w relacji przyczynowo-skutkowej. Zgodnie z *Wytycznymi dotyczącymi sporządzenia informacji finansowej regulacyjnej / sprawozdania finansowego regulacyjnego zgodnie z wymogami ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*⁵, przyjmuje się, że klucz podziałowy powinien charakteryzować się następującymi cechami:

- powinien istnieć związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy kluczem a rozliczaną pozycją,
- klucz podziałowy powinien być proporcjonalnie powiązany z rozliczaną pozycją,
- związek klucza podziałowego z rozliczaną pozycją powinien być możliwie silny,
- powinien być parametrem charakteryzującym działalność, na które dana pozycja sprawozdania finansowego jest rozliczana,
- musi istnieć jednoznaczna możliwość przypisania jednostek klucza podziałowego do wyodrębnianych rodzajów działalności,

⁴ Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 5, dotyczący analizy odpowiedzi PKP SA na wezwanie z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP.

⁵ Wytyczne dotyczące sporządzenia informacji finansowej regulacyjnej/sprawozdania finansowego regulacyjnego zgodnie z wymogami ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Warszawa, grudzień 2018 r., dokument opublikowany na stronie <https://www.utk.gov.pl/pl/dostep-do-infrastruktur/rachunkowosc-regulacyjn/14646,Wytyczne.html>.

f) informacja służąca do jego określenia powinna być tania i łatwo dostępna.

W dodatku klucz podziałowy powinien pozwolić na alokację kosztów pośrednich do wyodrębnianych działalności w sposób najbliższy rzeczywistości, należy więc kierować się w tym zakresie nadrzędnymi zasadami rachunkowości takimi jak np. zasada wiernego i rzetelnego obrazu. W sytuacji, gdy nie istnieje możliwość wiarygodnego przypisania danego przychodu lub kosztu do wyodrębnianej działalności, np. ze względu na brak możliwości zastosowania racjonalnego klucza podziałowego, należy odstąpić od alokacji tych pozycji przychodów i/lub kosztów. Powyższe sformułowania oznaczają, że zastosowanie wybranych kluczy podziałowych przez podmiot gospodarczy musi posiadać merytoryczne uzasadnienie. Co więcej, poprawny sposób metodyki obliczeń, zastosowany do alokacji danej pozycji do wyodrębnianej działalności nie stanowi potwierdzenia, że inny klucz podziałowy nie spowodowałby bardziej precyzyjnej prezentacji w podziale na wyodrębniane rodzaje działalności.

W opinii Prezesa UTK, w zakresie nośników kosztów Operator powinien korzystać z weryfikowalnych metod, np. opartych o metodologię rachunku kosztów działań (ABC, Activity Based Costing). Dotyczy to w szczególności rozliczania kosztów pracy. W tym przypadku nośnikiem kosztów może być np. ilość umów ogółem – ilość umów związanych z obsługą działalności udostępniania powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych; zestawienie czasu pracy poszczególnych pracowników (time-sheet); ilość transakcji: ilość faktur ogółem – ilość faktur związanych z obsługą działalności udostępniania powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych. Tymczasem w przypadku kalkulacji cennika PKP SA wzrost wielu pozycji kosztów operacyjnych, np. wynikający z procesów inflacyjnych, wzrostu jednostkowych kosztów usług, nie jest w relacji przyczynowo-skutkowej z wielkością kosztów wynagrodzeń pracowników Rejonów i OGN (pochodna liczby pracowników i poziomów wynagrodzeń). Opisana konstrukcja wskaźników narzutu w żaden sposób nie chroni odbiorców usług przed nieuzasadnionym zawyżaniem kosztów pośrednich, np. wynikających z nieefektywności wewnątrz organizacyjnych. Nie stanowi również dla Operatora żadnej zachęty do poprawy efektywności, gdyż całość ponoszonych kosztów pośrednich rozliczana jest na kalkulowane obiekty, w tym stacje pasażerskie.

Opinia PKP SA wyrażona na str. 9 załącznika nr 2 do pisma Operatora z 5 grudnia 2022 r., stwierdzająca, że wyższe koszty utrzymania nieruchomości dworcowych przekładają się w liniowy sposób na większe zaangażowanie czasu pracowników Rejonów i OGN, a także dowodzenie zasadności obliczonej wartości narzutów kosztów pośrednich poprzez wykazanie jak niski, zdaniem PKP, jest to udział w kosztach Operatora, nie jest wyczerpującym uzasadnieniem kosztów udostępniania obiektu, co stanowi naruszenie art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Podstawowe koszty utrzymania i eksploatacji dworców to koszty ochrony, sprzątnięcia i energii, czyli koszty usług obcych. Właściwy pracownik lub pracownicy odpowiadają za zawarcie stosownych umów, a potem za nadzór nad wykonywaną usługą. Dla przykładu nakład pracy pracowników PKP SA przy realizacji umowy na energię elektryczną jest praktycznie taki sam przy wydatkach w wysokości 10 000 zł czy 100 000 zł. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku zlecenia na zewnątrz ochrony czy sprzątnięcia dworców – nakład pracy po stronie Rejonu lub OGN nie wzrasta liniowo w zależności od wartości umów. Dlatego sam sposób wyliczania kosztów pośrednich jest nieprzejrzysty i nieadekwatny do realnych kosztów ponoszonych przez Rejony i OGN na obsługę powierzchni służących do obsługi podróżnych. Należy podkreślić, że PKP SA w trakcie toczącego się postępowania nie potrafiła określić, w jakim stopniu pracownicy poszczególnych Rejonów i OGN są zaangażowani w działania na rzecz dworców. Mając na uwadze powyższe, PKP SA nie uzasadniła przyjętej metody obliczania kosztów pośrednich.

Poprawny klucz alokacji kosztów pośrednich Rejonów i OGN powinien jak najdokładniej odzwierciedlać np. czas pracy pracowników tych komórek zaangażowanych w proces zarządzania OIU – stacjami pasażerskimi. Uwzględniając obiektywne trudności z pozyskaniem tak szczegółowych danych operacyjnych o czasie zaangażowania poszczególnych pracowników w zarządzanie danymi nieruchomościami, Operator powinien podejmować próby uwzględnienia rozpoznawalnego w strukturze MPK-ów powiązania tych kosztów z obiektami kalkulacji (stacje pasażerskie). Spółka PKP SA prowadzi rachunek kosztów według miejsc powstawania, dlatego też jest w stanie określić, które koszty (które MPK-i) w całości lub części powinny zostać wyłączone z podstawy (bazy) kosztów pośrednich, która jest następnie kalkulowana na stacje pasażerskie (takie wyłączenia Spółka dokonuje w odniesieniu np. do kosztów menadżera dworca).

Przyjęcie *a priori*, że koszty wszystkich pracowników Rejonów i OGN powinny być rozliczane w narzucie kosztów pośrednich na stacje pasażerskie jako obiekty OIU, jest nie do przyjęcia przez Prezesa UTK.

Powyższe dowodzi, że przedstawione szacunki w zakresie kalkulacji kosztów pośrednich Rejonów i OGN nie spełniają zasady rzetelności, a tym samym wiarygodności. Dodatkowych argumentów dostarcza analiza informacji zawartych w *Sprawozdaniu Zarządu z działalności PKP za 2021 r.*, z którego wynika, że Spółka w 2021 r. zarządzała 20 230 nieruchomościami budynków o powierzchni użytkowej 4,98 mln m². Jednocześnie budynki czynnych dworców kolejowych to 558 sztuk o powierzchni użytkowej 0,66 mln m², co wyliczając w uproszczony sposób stanowi 2,7% liczby zarządzanych nieruchomości ogółem i udział w 13,3% powierzchni wszystkich budynków.

W analizie dokonanej przez Prezesa UTK dotyczącej stosowanej przez PKP SA metodyki obciążania kosztów bezpośrednich kosztami pośrednimi stacji pasażerskich, ustalono, że jest to udział na poziomie około 100% kosztów pośrednich, czyli o 100% wyższy, aniżeli narzut kosztów pośrednich w odniesieniu do zarządzanej powierzchni budynków i o prawie 100% wyższy, gdyby posługiwać się kluczem opartym na liczbie zarządzanych nieruchomości. W ocenie Prezesa UTK, na potrzeby kalkulacji opłat, zasadne jest wdrożenie przez Operatora precyzyjnej metody rejestracji zaangażowania zasobów ludzkich Regionów i OGN, np. poprzez nośniki wymienione powyżej, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że OIU to tylko część powierzchni czynnych dworców kolejowych i jednocześnie powierzchnia służąca do obsługi podróżnych to nie tylko budynki, ale również grunty (parkingi, drogi dojścia). Pozwoli to na wierne odwzorowanie zużycia zasobów w procesie udostępniania stacji pasażerskich, a docelowo również pozwoli na rzetelne skalkulowanie narzutów kosztów pośrednich na potrzeby cennika opłat za dostęp do stacji pasażerskich.

W odniesieniu do wielkości narzutów kosztów pośrednich na zarządzane stacje pasażerskie przez PKP SA, w ocenie Prezesa UTK prawidłowym kierunkiem analizy jest benchmark rynkowy. Usługi zarządzania nieruchomościami są powszechnie oferowane przez wyspecjalizowane podmioty gospodarcze. Weryfikacja stawek rynkowych prowadzi do wniosków, że cena zarządzania 1 m² nieruchomości mieści się w przedziale 1,0-2,5 zł/m²/m-c⁶. Należy zaznaczyć, że wspomniana stawka nie obejmuje żadnych kosztów operacyjnych utrzymania nieruchomości, a pokrywa wyłącznie koszty zarządzania ponoszone przez Operatora (odpowiednik narzutu kosztów pośrednich Rejonów i OGN) oraz marżę zysku dla niego. Pomijając kwestię marży zysku dla zarządcy w stawce za zarządzanie nieruchomością, koszt zarządzania stacjami pasażerskimi dla powierzchni 115 tys. m² udostępnianej podróżnym (zgodnie z danymi przedstawionymi w załączniku nr 1 w kolumnie M pliku Excel załączonego przez PKP SA do pisma z 24 kwietnia 2023 r.) wyniesie około 3,5 mln zł rocznie (115 tys. m²*2,5 zł/m²*12 m-cy). Podobnych konstatacji dostarcza rynkowa analiza udziału kosztów zarządzania nieruchomościami w ogólnych kosztach utrzymania nieruchomości, który mieści się w zakresie 6-8%⁷. Przy rocznych kosztach utrzymania i eksploatacji stacji pasażerskich w zakresie udostępnianym podróżnym w wysokości około 100 zł (bez narzutów Rejonów i OGN-ów oraz z uwzględnieniem korekty komercyjnej), koszty zarządzania tymi nieruchomościami można oszacować na poziomie około 4,5 mln zł. Jednocześnie, raportowany przez Operatora narzut kosztów pośrednich w cenniku 2021/2022 roku wyniósł 100 zł, a w cenniku 2022/2023 wynosi 100 zł. W konsekwencji stosowana przez Operatora metodyka kalkulacji kosztów zarządzania nieruchomościami (jako % narzutu kosztów Rejonów i OGN-ów) powoduje 100% zawyżenie tych kosztów względem benchmarków rynkowych, co skutkuje wyższymi stawkami dostępu do OIU – stacji pasażerskich. Należy pamiętać, iż kwoty oszczędności przy pośrednich kosztach zarządzania mogą być znacznie wyższe, aniżeli w powyżej opisanych szacunkach, gdyby do obliczeń przyjąć stawkę za zarządzanie 1m² niższą niż 2,5 zł/m².

Powyższy kontekst rynkowych stawek za zarządzanie OIU – stacjami pasażerskimi, Operator powinien brać pod uwagę również w przypadku ewentualnych zmian w kalkulacji narzutów kosztów pośrednich, wprowadzając np. narzut kosztów ogólnego zarządu, co było sugerowane przez PKP SA m. in. w piśmie z 31 maja 2022 r., w piśmie z 5 grudnia 2022 r. i w piśmie z 26 stycznia 2023 r.

Ostatecznie koszty udostępniania obiektu powiększane są przez Operatora o rozsądny zysk, według poniższego wzoru:

$$K_{pow.og.} = K_{ONX} (1 + N_{Kpośr.}) + Rz \times K_{ONX} (1 + N_{Kpośr.})$$

gdzie:

$K_{pow.og.}$ - koszty utrzymania powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych

⁶ <https://nieruchomosci.mawen.pl/stawki-za-zarzadzanie-nieruchomosciami-w-2023-roku/>;

<https://content.knightfrank.com/research/745/documents/en/koszty-i-oplaty-eksploatacyjne-w-budynkach-biurowych-w-polsce-3680.pdf>.

⁷ <https://www.qbusiness.pl/uploads/Raporty/kfbiurakoszty2020.pdf>; <https://content.knightfrank.com/research/1555/documents/pl/koszty-i-oplaty-eksploatacyjne-w-budynkach-biurowych-2011-2017-5651.pdf>.

K_{ON} - koszty zaksięgowane na powierzchniach przeznaczonych do obsługi podróżnych z uwzględnieniem korekty kosztów przypisanych do powierzchni OIU z uwagi na obecność podmiotów komercyjnych (WK)

N_K *pośr* - narzut kosztów pośrednich Rejonów Administrowania i Utrzymania Nieruchomości oraz Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami

R_z - rozsądny zysk

Należy uzupełnić, iż w piśmie z 30 maja 2023 r. PKP SA odnosi się do pkt. 1.3. oraz 1.4. wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, na które, zgodnie z treścią Raportu nr 5 firmy Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, PKP SA nie przedstawiła dowodu ani wystarczającej argumentacji na jakiej podstawie przyjmuje wskaźniki alokacji kosztów pośrednich Rejonów i Oddziałów, ani dlaczego są na tym samym poziomie dla każdej stacji.

Zdaniem Prezesa UTK, wyjaśnienia w przedmiotowym piśmie nie zawierają nowych argumentów w sprawie. PKP SA utrzymuje, że udzielając w piśmie z 5 grudnia 2022 r. odpowiedzi na punkty 1.3 oraz 1.4 wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, przedstawiła szczegółowo określone w zapytaniach zagadnienia, a z treści ww. pisma Prezesa UTK nie wynikała konieczność przedstawienia dodatkowych dowodów i argumentacji. Ponadto PKP SA wskazała w piśmie z 30 maja 2023 r., że podobny sposób określania poziomu kosztów Rejonów i Oddziału obowiązuje w PKP SA od 2017 roku, a zatem był już przedmiotem postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UTK, a w wydanych decyzjach Prezes nigdy nie kwestionował przyjętych zasad.

Należy podkreślić, że postępowanie administracyjne, które prowadzono w latach wcześniejszych, miało za przedmiot oceny inne elementy Regulaminu dostępu PKP SA. Wcześniejsze postępowanie dotyczące Regulaminu dostępu identyfikowało ewentualne niedociągnięcia, np. w zakresie warunków przyznawania dostępu czy zasad zawierania umów z przewoźnikami korzystającymi ze stacji pasażerskich. Kształtowanie cennika, w tym bazy kosztów, nie było przedmiotem wcześniejszych postępowań. Pod tym względem argumentacja Operatora nie zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się do kolejnego argumentu PKP SA, że w cenniku na rjp 2020/2021 nie uwzględniono kosztów pośrednich Oddziału i naliczania rozsądnego zysku, Prezes UTK stoi na stanowisku, że fakt nieuwzględnienia części kosztów pośrednich ze względu na warunki COVID-19 nie zwalnia Operatora z obowiązku poprawnej kalkulacji, tj. rzetelnej, odzwierciedlającej rzeczywistość procesów gospodarczych i spełniającej podstawowe zasady rachunkowości, takie jak istotność, współmierność, ostrożność i wiarygodność. W zakresie argumentacji dotyczącej rozsądnego zysku Prezes UTK zajmuje stanowisko w dalszej części niniejszej decyzji.

Również w piśmie z 30 maja 2023 r. PKP SA odnosi się do pkt. 12.3. wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, na które, zgodnie z treścią Raportu nr 5 firmy Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, PKP SA nie przedstawiła oczekiwanej kalkulacji w XLS, tj. ilustracji kalkulacji przypadku, kiedy część kosztów pośrednich jest pomniejszana o koszty przeniesione na obiekty komercyjne. PKP SA argumentuje, że wszystkie informacje zostały zaprezentowane w przesłanych arkuszach excel na rjp 2020/2021 oraz 2021/2022.

Prezes UTK oczekiwał wyższej szczegółowości kalkulacji w tym zakresie. Brak oczekiwanego przez Prezesa UTK zakresu i układu informacji utrudniało oraz wydłużało czas analizy, ale nie było czynnikiem uniemożliwiającym wyrobienie sobie opinii w zakresie sposobu pomniejszania kosztów pośrednich o część przeznaczoną na obiekty komercyjne. Powyższe uzupełnienie PKP SA nie wnosi nowych argumentów do sprawy.

Poziom i wartość rozsądnego zysku – pkt 5 sentencji decyzji

Sposób ustalania rozsądnego zysku

Unormowanie definicji rozsądnego zysku, który może być uwzględniony w kalkulacji kosztów opłat za dostęp do OIU znajduje się zarówno w przepisach europejskich, jak i krajowych. W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L Nr 343, z 14 grudnia 2012, str. 32), „rozsądny zysk” oznacza stopę zwrotu z własnego kapitału, która uwzględnia ryzyko, w tym związane z przychodami – lub brak takiego ryzyka – ponoszone przez operatora OIU i uwzględnia średnią stopę dla danego sektora w ostatnich latach. W ustawie o transporcie kolejowym, rozsądny zysk został zdefiniowany w art. 36e ust. 2 *opłaty za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej, nie mogą przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez operatora powiększonych o rozsądny zysk, rozumiany jako stopa zwrotu z własnego kapitału uwzględniająca ewentualne ryzyko ponoszone przez operatora, nie większy niż 10% w skali roku*. Literalne brzmienie

art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym wskazuje, że kwota rozsądnego zysku nie może przekroczyć 10% opłaty za usługę dostępu do infrastruktury usługowej. Ww. zapis może odnosić się do oszacowania kwoty rozsądnego zysku z wykorzystaniem stopy zwrotu z własnego kapitału oraz jego wartości. Wartość tak oszacowanej kwoty nie może być wyższa niż 10% bazy kosztów udostępniania obiektu, o której mowa w art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

W ocenie Prezesa UTK, sformułowanie „własny kapitał” należy odnosić do „kapitału zaangażowanego”, który może stanowić zarówno kapitał własny jak i obcy, długoterminowo zaangażowany w finansowanie przedsiębiorstwa (Operatora), a stopa zwrotu z własnego kapitału powinna być rozumiana jako stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału, ustalana na podstawie wielkości średnioważonego kosztu kapitału (WACC). Słuszność takiego kierunku interpretacji potwierdzają również raporty IRG-Rail, zwłaszcza opracowanie Initial report on the charging principle of Article 31 (7) of Directive 2012/34/EU⁸, zgodnie z którym *In the EU, the main method to evaluate the allowed rate of return on the capital invested is the calculation of the WACC*⁹. Zarówno ww. opracowanie, jak i dokument An overview of charges and charging principles for passenger stations¹⁰, już w 2019 r. potwierdziły, że w 10 państwach stowarzyszonych w IRG-Rail taka praktyka jest stosowana, m.in. w Hiszpanii, Niemczech, Norwegii, Włoszech i Francji. WACC jest również powszechnie stosowaną metodą kalkulacji stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału przedsiębiorstw funkcjonujących na innych rynkach regulowanych (w sektorze energetycznym¹¹, pocztowym¹² czy telekomunikacyjnym¹³, nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach UE, co jest często wynikiem implementacji do krajowego porządku prawnego przepisów prawa energetycznego, pocztowego i telekomunikacyjnego określonych na poziomie unijnym).

Wskaźnik zwrotu z zaangażowanego kapitału (rozsądny zysk) w regulowanych sektorach gospodarki stanowi substytut zysku uzyskiwanego w ramach działalności wolnorynkowej i ma wpływ na konkurencyjność na danym rynku w zakresie ustalenia poziomu cen. Zbyt wysoki lub niski poziom wspomnianej stopy zwrotu może mieć przełożenie na nadmiernie wysokie zyski Operatora, które mogą negatywnie oddziaływać na konkurencyjność sektora kolejowego, bądź odpowiednio na ograniczanie rozwoju OIU poprzez brak zachęt do inwestowania w rozwój i świadczenie usług na tym rynku wynikający ze zbyt niskiej rentowności.

W niniejszej sprawie istotę problemu stanowi zarówno wyznaczanie samej wartości wskaźnika średnioważonego kosztu kapitału WACC, jak i odpowiedniej bazy odniesienia przy naliczaniu rozsądnego zysku. Szacowanie średnioważonego kosztu kapitału powinno odbywać się z zachowaniem rzetelności obliczeń oraz wiarygodności źródeł będących podstawą przyjętych założeń.

Jeśli chodzi o średnioważony koszt kapitału WACC, powinien on zostać wyznaczony przy wykorzystaniu następującego wzoru:

$$WACC[\%] = k_e * \frac{E}{D + E} + k_d * (1 - t) * \frac{D}{D + E}$$

gdzie:

k_e - koszt kapitału własnego, oszacowany jako suma wartości stopy wolnej od ryzyka oraz iloczynu współczynnika equity beta $e\beta$, stanowiącego miarę ryzyka zaangażowania kapitału, i premii za ryzyko udostępniania kapitału własnego

k_d - koszt kapitału obcego, oszacowany jako suma stopy wolnej od ryzyka i premii za ryzyko udostępnienia kapitału obcego dla przedsiębiorstwa (Operatora)

E - wartość kapitału własnego

D - wartość kapitału obcego

⁸ IRG-Rail, *Initial report on the charging principle of Article 31 (7) of Directive 2012/34/EU*, 25 listopada 2019 r.

⁹ IRG-Rail, *Initial report on the charging principle of Article 31 (7) of Directive 2012/34/EU*, 25 listopada 2019 r., s. 6.

¹⁰ IRG-Rail, *An overview of charges and charging principles for passenger stations*, 25 listopada 2019 r.

¹¹ m.in. art. 23 ust. 2 pkt 3 lit. c w związku z art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, z późn. zm.).

¹² m.in. art. 100 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 896, z późn. zm.); § 7 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 978), obowiązującego do 4 marca 2023 r.

¹³ m.in. art. 39 ust. 6, art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, z późn. zm.).

t - stopa podatkowa

Raport dla UTK nr 3 opracowany przez firmę Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA¹⁴ na str. 13-22 przedstawia, jak w praktyce w wybranych państwach UE (Hiszpanii, Niemczech, Norwegii, Włoszech i Francji) jest stosowany przedstawiony powyżej model obliczeniowy.

W trakcie postępowania PKP SA nie przedstawiła uzasadnienia dla kalkulacji poziomu rozsądnego zysku, w tym aktualnej kalkulacji wielkości wskaźnika średnioważonego kosztu kapitału WACC, czy też wskaźnika kosztu kapitału własnego, do czego została zobowiązana przez Prezesa UTK w pkt 13 pisma z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, oraz w pkt 1.1 lit. d pisma z 12 stycznia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.1.2023.1.AO. PKP SA w piśmie z 5 grudnia 2022 r. przytoczyła tylko kalkulację wykonaną przez doradców, prof. Wierzbowskiego i p. Zarzeckiego (Opracowanie prof. Wierzbowskiego i prof. Zarzeckiego – podrozdział 4.5, str. 39-40), a w piśmie z 26 stycznia 2023 r. poinformowała jedynie o tym, że przy opracowaniu cennika obowiązującego od 11 grudnia 2022 r. uwzględniono rozsądny zysk w wysokości 10%.

Zgodnie z obliczeniami zawartymi w Opracowaniu prof. Wierzbowskiego i prof. Zarzeckiego, przytoczonymi przez PKP SA w piśmie z 5 grudnia 2022 r., rynkowa stopa zwrotu z kapitału własnego dla działalności prowadzonej przez PKP SA według metryk Duff & Phelps wynosi w zaokrągleniu 11%, natomiast według metryk publikowanych przez A. Damodarana 9%, co zdaniem Operatora średnio oznacza koszt kapitału własnego na poziomie 10%. Przedstawione szacunki kosztu kapitału własnego, w odniesieniu do przyjętych założeń w 2020 r. stanowią naruszenie art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, ze względu na:

- 1) przyjęcie przez Operatora założeń opartych na porównaniu do rynku amerykańskiego, podczas gdy bazy danych na które powołuje się Opracowanie prof. Wierzbowskiego i prof. Zarzeckiego dostarczają również informacji na temat rynku europejskiego czy rynków rozwijających się, co bardziej odpowiada realiom gospodarczym Polski;
- 2) wykorzystanie przez Operatora w obliczeniach parametrów/wskaźników stosowanych dla zarządzania nieruchomościami w USA (brak kryteriów i dowolność w doborze branży jak i rynku);
- 3) przyjęcie przez Operatora w obliczeniach zbyt wysokiej premii za ryzyko. Zwłaszcza biorąc pod uwagę, że PKP SA jako operator stacji pasażerskich ma monopol w zakresie świadczonych usług udostępniania. Ponadto przewoźnicy kolejowi w przeszło 90% są dofinansowywani ze środków publicznych, co stanowi gwarancje ich stabilności finansowej, a więc pewności sprzedaży usług po stronie PKP SA. W tym przypadku można założyć, że działalność Operatora jest obciążona stosunkowo niewielkim ryzykiem biznesowym.

Ponadto należy zauważyć, że podejście przedstawione w Opracowaniu prof. Wierzbowskiego i prof. Zarzeckiego, zaimplementowane do cennika opłat w zakresie rozsądnego zysku, ma istotne wady merytoryczne, w porównaniu do opisanych powyżej (na str. 24 niniejszej decyzji) najlepszych praktyk międzynarodowych i praktyk stosowanych w innych sektorach regulacyjnych, gdyż:

- 1) oszacowany został jedynie koszt kapitału własnego, który jest tylko jednym z elementów obliczania średnioważonego kosztu zaangażowanego kapitału (WACC);
- 2) oszacowanie średnioważonego kosztu kapitału, w którym koszt kapitału obcego zaangażowany w działalność dworcową charakteryzuje relatywnie niższy koszt (kapitał obcy jest obciążony niższym ryzykiem) spowoduje, że średnioważony koszt kapitału będzie miał niższą wartość niż 10%, którą w cenniku 2022/2023 zastosowało PKP SA.

Podsumowując, przedstawione przez PKP SA wyliczenia na podstawie Opracowania prof. Wierzbowskiego i prof. Zarzeckiego należy uznać za wycinkowe (odnoszące się do szacowania wyłącznie kosztu kapitału własnego, podczas gdy średnioważony koszt kapitału WACC wymaga ustalenia nie tylko kosztu kapitału własnego, ale również kosztu kapitału obcego) i nieaktualne¹⁵, a także z błędnymi założeniami. Dokumentacja cennika kosztów dostępu do infrastruktury dworcowej na lata 2022/2023 nie zawiera zaktualizowanych szacunków względem otrzymanych materiałów do cenników lat ubiegłych. Ponadto, w cenniku 2022/2023 PKP SA zwiększyła wskaźnik marży zysku (rozsądny zysk) z 3% do 10%, nie przedstawiając ku temu odpowiedniego uzasadnienia, do czego została zobligowana pismem Prezesa UTK znak: DRR-WLKD.732.1.2023.1.AO z 12 stycznia 2023 r.

¹⁴ Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 3, dotyczący kalkulacji rozsądnego zysku.

¹⁵ Potwierdza to również Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, w Raporcie dla UTK nr 5, dotyczącym analizy odpowiedzi PKP SA na wezwanie z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, str. 8.

Baza kapitałowa – kapitał zaangażowany

Ustalenie poziomu rozsądnego zysku, poza obliczeniem kosztu kapitału WACC, wymaga jednocześnie oszacowania wartości zaangażowanego kapitału w działalność w zakresie udostępniania OIU (tutaj: stacje pasażerskie), dla którego ta stopa zwrotu (WACC) została obliczona. W konsekwencji, formuła kalkulacji rozsądnego zysku powinna być następująca (RZ)¹⁶:

$$RZ [PLN] = \text{Zaangażowany Kapitał [PLN]} * \text{Koszt kapitału WACC [\%]}$$

gdzie: RZ – rozsądny zysk.

PKP SA w przedstawionych kalkulacjach cenników na poszczególne lata, stopę zwrotu z kapitału własnego odnosi do wielkości oszacowanych kosztów (bezpośrednich i pośrednich) świadczenia usług dostępu do infrastruktury usługowej jakim są stacje pasażerskie. Stosowane podejście jest niezgodne z przytoczonym powyżej rozumieniem przepisów prawa. Dostrzegła to również firma Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, przedstawiając podobne wnioski na str. 25 i 26 Raportu dla UTK nr 3¹⁷, na str. 12 i 43 Raportu dla UTK nr 5¹⁸ oraz na str. 16 i 18 Raportu dla UTK nr 7¹⁹. Ponadto podejście stosowane przez PKP SA prowadzi do sytuacji, która może zachęcać Operatora do zwiększania kosztów bezpośrednich i pośrednich utrzymania OIU (lub braku poprawy efektywności kosztowej), gdyż wzrost kosztów powoduje zwiększenie kwoty rozsądnego zysku dla Operatora. Stoi to w sprzeczności z ustanowieniem koncepcji rozsądnego zysku, która ma m.in. stanowić zachętę do działań zwiększających efektywność kosztową. Przy założeniu maksymalnej stopy zwrotu (10%) z bazy kosztowej, jak jest to stosowane w metodologii PKP SA w cenniku 2022/2023, rozsądny zysk wzrasta w sposób zupełnie nieuprawniony do poziomu ~~3%~~ zł z wartości (hipotetycznej) ~~3%~~ zł²⁰ w cenniku 2021/2022 ~~3%~~ zł), tylko z tytułu wzrostu kosztów operacyjnych spowodowanych głównie zjawiskiem inflacji i wzrostu kosztów wynagrodzeń pracowniczych. Faktyczny (nominalny) wzrost kosztów z tytułu rozsądnego zysku pomiędzy tymi cennikami jest znacznie wyższy (~~3%~~ zł), gdyż PKP SA zwiększyła jego wartość z 3% do maksymalnej wartości 10% w cenniku 2022/2023, w odniesieniu do kosztów operacyjnych OIU.

Należy uzupełnić, iż w piśmie z 30 maja 2023 r. PKP SA odnosi się do pkt. 13 wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, na które, zgodnie z treścią Raportu nr 5 firmy Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, PKP SA nie przekazała szczegółowej definicji pojęć, tj. kapitał własny, stopa zwrotu z kapitału własnego, ryzyko ponoszone przez Operatora, a także informacji o sposobie wyodrębniania kapitału własnego zaangażowanego do świadczenia usług dostępu do stacji pasażerskich oraz o wartości i struktury finansowania działalności związanej ze świadczeniem usług dostępu. Ponadto PKP SA nie przedstawiła kalkulacji na jakiej podstawie przyjęto 3% wskaźnik zysku; nie przedstawiono również formuły, jak ten zysk jest liczony.

W ww. piśmie z 30 maja 2023 r., PKP SA wskazuje, że przedstawiła zasady kalkulacji wskazane w Opracowaniu prof. Wierzbowskiego i prof. Zarzeckiego. W ocenie PKP SA zaprezentowane podejście w sposób wystarczający odpowiada na artykułowane oczekiwania Prezesa UTK.

Prezes UTK nie zagasza się z powyższym stanowiskiem Operatora. Do oszacowania parametrów rozsądnego zysku na rjp 2021/2022 wykorzystano stopę inflacji 14,4%, która nie mogła być znana w chwili ich wykonywania. Wartość inflacji 14,4% jest odczytem *ex post* za 2022 rok, i była znana od 13 stycznia 2023 roku²¹, co oznacza, że nie mogła być założeniem przyjętym w szacunkach prowadzonych na koniec 2021 roku. Przy przyjęciu wówczas zakładanej inflacji w Budżecie Państwa na 2022 rok (8,4%), koszt kapitału wg opisanej powyżej metodologii wyniesie 9,9% (PKP SA przyjęły 10%, poziom maksymalny dopuszczony prawem).

¹⁶ W 10 krajach europejskich do kalkulacji rozsądnego zysku stosowana jest metodologia WACC (*Weighted Average Cost of Capital*). IRG-Rail, *An overview of charges and charging principles for passenger stations*, IRG-Rail (19) 11, 25 listopada 2019 r.

¹⁷ Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 3, dotyczący kalkulacji rozsądnego zysku.

¹⁸ Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 5, dotyczący analizy odpowiedzi PKP SA na wezwanie z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP.

¹⁹ Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, Raport dla UTK nr 7, dotyczący m.in. analizy zgromadzonego materiału otrzymanego od PKP SA, dotyczącego metodologii kalkulacji opłat w rjp 2021/2022 oraz w rjp 2022/2023, a także przygotowania wniosków z oceny metodologii PKP SA kalkulacji opłat.

²⁰ Przy założeniu, że rok wcześniej byłaby porównywalna wartość stopy zwrotu na poziomie 10%.

²¹ <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-sredniorocznego-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-ogolem-w-2022-r-,50,10.html>

W związku z powyższym, przedstawione przez PKP SA zasady kalkulacji kosztów opłat dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do OIU – stacji pasażerskich, w zakresie metodyki naliczania rozsądnego zysku (zarówno w odniesieniu do obliczania kosztu kapitału, jak i bazy, od której obliczana jest wartość rozsądnego zysku) należy uznać za niespełniające zasady rzetelności oraz sprawdzalności, a co za tym idzie wiarygodności przedstawionych materiałów, co stanowi naruszenie art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

W celu usunięcia nieprawidłowości w tym zakresie PKP SA powinno dokonać zmiany opłat w Regulaminie dostępu. Wymaga to ponownego oszacowania wielkości rozsądnego zysku w oparciu o właściwie wskazany rynek lokalny, tj. rynek polski i europejski, które są adekwatne dla prowadzonej przez PKP SA działalności. Ponadto PKP SA powinna zastosować metodologię WACC do właściwego udokumentowania prawidłowości wyliczeń. Wynika to z faktu powszechnego stosowania tej metodologii (w 10 krajach europejskich do kalkulacji rozsądnego zysku). Tę formę kalkulacji rozsądnego zysku wybrano również na rynku energetycznym, pocztowym i telekomunikacyjnym jako najlepsze rozwiązanie. Jej zaletą jest przejrzystość wyliczeń i łatwy dostęp do niezbędnych danych ze źródeł powszechnie dostępnych. Pozwala ona również na wiarygodne udokumentowanie uzyskanych wyników. PKP SA może również wybrać inną metodologię wyliczania rozsądnego zysku, musi jednak pamiętać, że przy kolejnej kontroli jej wyliczenia punktem odniesienia będzie przeprowadzona przez Prezesa UTK analiza WACC (jako najwyższy standard w tym zakresie).

Biorąc po uwagę powyższe, Prezes UTK wskazał w niniejszej decyzji niezgodność zapisów Regulaminu dostępu PKP SA z art. 36f ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy o transporcie kolejowym, uwzględniając konieczność zapewnienia niedyskryminującego i równego traktowania przewoźników kolejowych ubiegających się o dostęp do obiektu, a także uznał, że Regulamin dostępu nie spełnia wymogów określonych w rozdziale 6a ustawy o transporcie kolejowym. W związku z tym celowe jest nakazanie wprowadzenia zmian w Regulaminie dostępu zgodnie z brzmieniem sentencji niniejszej decyzji.

POUCZENIE

Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może zwrócić się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji.

Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa UTK. Wpis od skargi wynosi 200 zł i uiszczany jest gotówką do kasy sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy tego sądu, zgodnie z art. 15 w zw. z art. 127 § 3 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 oraz art. 13 § 2, art. 52 § 1 i § 3, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 259, z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w zw. 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 535).

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 – art. 262 p.p.s.a.

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

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego z *up.* Marcin Trela