

Warszawa, dnia 4 lipca 2019 r.

Poz. 29

**DECYZJA NR DRR-WRRR.715.6.2019.EM
PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO**

z dnia 26 czerwca 2019 r.

w sprawie korzystania przez „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej zarządzanych przez Polskie Koleje Państwowe S.A. bez zawartej umowy

Działając na podstawie art. 104 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, w związku z art. 13a ust. 1, art. 13b ust. 1 i art. 36c ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 710 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”, w postępowaniu administracyjnym wszczętym z urzędu w przedmiocie naruszenia art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym poprzez korzystanie przez „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwaną dalej „Przewozami Regionalnymi”, „Przewoźnikiem”, „Polregio”, „Spółką” lub „Stroną”, z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej – stacjach pasażerskich zarządzanych przez Polskie Koleje Państwowe S.A., z siedzibą w Warszawie, zwaną dalej „PKP S.A.” lub „Operatorem”, w rozkładzie jazdy pociągów 2018/2019, bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej,

- I. stwierdzam naruszenie przez Przewozy Regionalne przepisów z zakresu kolejnictwa poprzez naruszenie art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez Stronę z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej – stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., bez zawartej umowy o udostępnienie obiektów infrastruktury usługowej,**
- II. wyznaczam termin na usunięcie nieprawidłowości wskazanej w punkcie I sentencji niniejszej decyzji do dnia 30 września 2019 r.**

UZASADNIENIE

Stan faktyczny.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, zwany dalej „Prezesem UTK”, w piśmie do PKP S.A., z 20 marca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.5.2019.1.TK, zwrócił się o informację czy ze wszystkimi przewoźnikami kolejowymi, korzystającymi z obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. zostały zawarte umowy, o których mowa w art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Zwrócono się o wskazanie przewoźników, z którymi nie zostały zawarte umowy oraz o informację czy złożyli oni wnioski o udostępnienie stacji pasażerskich i jaka jest przyczyna nie zawarcia umów.

Operator w piśmie do Prezesa UTK z 29 marca 2019 r., poinformował, że Spółka, nie złożyła wniosku o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej i nie podpisała umowy. Ponadto wskazano, że pomimo nie złożenia wniosków o dostęp i nie podpisania umów, PKP S.A. zgodnie z Regulaminem dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, zwanym dalej „Regulaminem”, wystawiła za okres od 10 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. faktury za bezumowne korzystanie z obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, z których korzystał Przewoźnik. Polregio nie przyjęła wystawionych faktur i nie dokonała płatności.

Prezes UTK pismem z 10 kwietnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.6.2019.3.TK, zawiadomił Przewoźnika o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie naruszenia art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez Przewoźnika z usług świadczonych na stacjach pasażerskich w rozkładzie jazdy pociągów 2017/2018 bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej. Jednocześnie poinformowano Przewozy Regionalne, że do materiału dowodowego w sprawie włączone zostały poniższe dokumenty:

- 1) pismo Prezesa UTK do PKP S.A. z 20 marca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.5.2019.1.TK;
- 2) pismo PKP S.A. do Prezesa UTK z 29 marca 2019 r.;
- 3) Regulamin dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, zarządzanych przez PKP S.A.;

Ponadto wezwano Przewozy Regionalne do udzielenia następujących informacji:

- 1) czy Przewoźnik korzysta w rozkładzie jazdy pociągów 2018/2019 z obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., zwanych dalej „OIU”;
- 2) czy na terenie OIU prowadzona jest sprzedaż biletów na pociągi Przewoźnika w kasach własnych, kasach innych przewoźników lub w biletomatach;
- 3) czy Przewoźnik umieszcza na terenie OIU dodatkowe informacje handlowe.

W dniu 19 kwietnia 2019 r. do Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „UTK”, wpłynęło pismo od Strony, znak: PAG1b-073-005/2019 z prośbą o wydłużenie terminu na zajęcie stanowiska w sprawie. W odpowiedzi Prezes UTK pismem z 25 kwietnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.6.2019.5.EM, w celu zapewnienia stronie możliwości czynnego udziału w postępowaniu oraz złożenia stanowiska w sprawie, wyznaczył nowy termin na udzielenie odpowiedzi na dzień 14 maja 2019 r.

Pismem z 10 maja 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.6.2019.6.EM, Prezes UTK zawiadomił Stronę że niniejsze postępowanie nie zostanie zakończone w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. z uwagi na przedłużenie terminu dla Przewoźnika na zajęcie stanowiska i konieczność zapoznania się z tym stanowiskiem przez Prezesa UTK. Nowy termin załatwienia sprawy został wyznaczony na 28 czerwca 2019 r.

W dniu 10 maja 2019 r. Spółka skorzystała z uprawnienia do wglądu w akta.

Przewoźnik pismem z 14 maja 2019 r., znak: PAG1b-073-005.1/2019, odpowiedział na wezwanie Prezesa UTK do zajęcia stanowiska.

Spółka w swoim piśmie wniosła o umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., gdyż jej zdaniem nie korzysta ona z usług świadczonych w OIU należących do PKP S.A. Swoją ocenę uzasadniła m.in. twierdzeniem, że użytkowanie stacji pasażerskiej przez Przewozy Regionalne nie odbywa się zgodnie z definicją udostępniania stacji pasażerskiej z art. 36j ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Powołując się na toczącą się sprawę w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej nr C-210/18, Spółka zwróciła również uwagę, że perony powinny być traktowane jako infrastruktura kolejowa i być udostępniane w ramach minimalnego dostępu.

Zdaniem Przewoźnika, mimo zatrzymywania się przy stacjach należących do Operatora, Polregio nie korzysta z usług świadczonych w OIU. Strona powołała się na druk nr 840 – uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw z 16 listopada 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1923) zwany dalej „druk 840”, wskazując, że *zatrzymywanie się pociągu przy stacji pasażerskiej nie oznacza konieczności korzystania z usług świadczonych przewoźnikom na stacji pasażerskiej.*

Strona podniosła również, że Operator nie oferuje jej korzystania z usług dostępu do powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych w rozumieniu i na zasadach art. 36j ust. 1 pkt 2 ppkt a. ustawy o transporcie kolejowym. Następnie Przewoźnik przedstawił interpretację pojęcia „odprawa” i „obsługa” podróżnych z której wynika, że pojęcia te nie powinny być stosowane zamiennie.

Strona wskazała również, że zgodnie z art. 36j ust. 2 lit. b ustawy o transporcie kolejowym, udostępnianie stacji pasażerskiej polega na udostępnianiu przewoźnikom kolejowym systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej. Przewoźnik zaznaczył, że system informatyczny, którego używa przy sprzedaży biletów dostarczany jest na podstawie odrębnej umowy przez „PKP Informatyka” sp. z o.o., a nie przez PKP S.A.

Na pytanie Prezesa UTK dot. sprzedaży biletów w kasach, przewoźnik wskazał, że prowadzi sprzedaż biletów w:

- 1) kasach własnych,
- 2) kasach innych przewoźników,
- 3) biletomatach należących do PKP S.A.

Spółka podkreśliła, że zarówno wynajem powierzchni kas jak i biletomatów odbywa się na zasadach komercyjnych.

Odpowiadając na pytanie Prezesa UTK, czy Spółka umieszcza na terenie OIU dodatkowe informacje handlowe, Przewoźnik wskazał, że zamieszczone przez niego informacje są określane przepisami i nie zamieszcza żadnych dodatkowych informacji handlowych.

Prezes UTK pismem 31 maja 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.6.2019.12.EM, zawiadomił Przewozy Regionalne o uprawnieniach wynikających z art. 10 k.p.a., tj. o możliwości złożenia ostatecznych oświadczeń i stanowisk w sprawie oraz wypowiedzi co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma.

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

- 1) pismo od Przewozy Regionalne z 19 kwietnia 2019 r., znak: PAG1b-073-005/2019, z prośbą o wydłużenie terminu na zajęcie stanowiska;
- 2) pismo Prezesa UTK z 25 kwietnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.6.2019.5.EM wyrażające zgodę na wydłużenie terminu;
- 3) pismo Prezesa UTK z 10 maja 2019 r., DRR-WRRR.715.6.2019.6.EM w sprawie przedłużenia terminu postępowania;
- 4) pismo do wiadomości Prezesa UTK od PKP S.A. z 9 maja 2019 r., znak: KN003.6111.2.2018.BS/24;
- 5) pismo od Przewozy Regionalne z 14 maja 2019 r., znak: PAG1b-073-005.1/2019 - stanowisko w sprawie;
- 6) pismo od PKP S.A. z 21 maja 2019 r., znak: KSI03.6111.4.2019/1;
- 7) mapę połączeń Polregio dostępna na stronie <https://polregio.pl/pl/rozklad-jazdy-i-mapa-polaczen/mapapolaczen/> (dostęp na dzień 29 maja 2019 r.);
- 8) wykaz miast objętych ofertą „Bilet miejski” dostępny na stronie <https://polregio.pl/pl/oferty-i-promocje/ofertyregionalne/bilet-miejski-juz-w-opolu/> (dostęp na 29 maja 2019 r.);
- 9) załącznik do Regulaminu dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, wykaz stacji pasażerskich wraz z ich kategoryzacją oraz określeniem dostępności do obiektu dostępny na stronie http://www.pkp.pl/pl/?option=com_content&view=article&id=216 (dostęp na dzień 29 maja 2019 r.).

W dniu 13 czerwca 2019 r. do Urzędu Transportu Kolejowego wpłynęło pismo znak: PAG1b-073-007/2019, w którym Strona przedstawiła swoje stanowisko. Spółka podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko oraz wskazała, iż:

- 1) zatrzymywanie się przez pociągi Spółki przy tych stacjach pasażerskich nie oznacza korzystania z usług świadczonych w tych stacjach na rzecz przewoźników kolejowych;
- 2) Spółce nie są udostępniane - na zasadach określonych w rozdziale 6a i 6b ustawy o transporcie kolejowym powierzchnie przeznaczone do odprawy podróżnych;
- 3) Spółka nie korzysta z usług świadczonych na rzecz przewoźników kolejowych w stacjach pasażerskich w rozumieniu art. 36j ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w związku z czym nie spoczywa na niej obowiązek zawarcia umowy, o której mowa w art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

Ponadto Spółka poinformowała, że 7 czerwca 2019 r. złożyła skargę do Prezesa UTK dot. dostępu do obiektów infrastruktury, sposobu kalkulacji oraz systemu pobierania w tych obiektach – w odniesieniu do aktualnego Regulaminu.

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

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. b ustawy o transporcie kolejowym, do zadań Prezesa UTK, w zakresie regulacji transportu kolejowego, należy nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej przez nadzór nad zawieraniem umów z operatorami obiektu infrastruktury usługowej.

Stosownie do art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się, z zastrzeżeniem art. 13b ust. 2 i 3, przepisy k.p.a. Zgodnie z treścią art. 104 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Z kolei zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

Wobec treści powyższych przepisów stwierdzić należy, że Prezes UTK upoważniony jest do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 13b ust. 1 i art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

Przewozy Regionalne są przewoźnikiem, wykonującym przewozy kolejowe osób na podstawie licencji nr WPO/054/2004. Jednocześnie Spółka posiada ważny certyfikat bezpieczeństwa część A (PL1120150043) i część B (PL1220150039).

Przewozom Regionalnym przysługuje status strony w niniejszym postępowaniu. Zgodnie bowiem z art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu

na swój interes prawny lub obowiązek. Interes prawny tego przewoźnika wynika z przepisów prawa materialnego, a mianowicie ustawy o transporcie kolejowym. Należy zwrócić uwagę, że umowa o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej, o której mowa w art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zawierana jest pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a operatorem obiektu infrastruktury usługowej. Stroną umowy uchylającą się od obowiązku jej zawarcia jest Przewoźnik. Zatem decyzja Prezesa UTK w sprawie naruszenia art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez bezumowne korzystanie z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej, skierowana jest do strony, która uchyla się od podpisania umowy – w tym przypadku Przewoźnika.

Prezes UTK oparł swoje ustalenia faktyczne na twierdzeniach Operatora oraz informacjach wynikających z dokumentów zgromadzonych w toku sprawy, tj. Regulaminie wraz z załącznikami, twierdzeniach Przewoźnika zawartych w piśmie z 14 maja 2019 r. znak: PAG1b-073-005.1/2019, oraz informacjach zamieszczonych na oficjalnej stronie internetowej Polregio.

Nie ulega wątpliwości, że pociągi Przewoźnika zatrzymują się przy stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. Informacja taka została zawarta w piśmie Polregio z 14 maja 2019 r. Ponadto do materiału dowodowego zostały dołączone dokumenty ze strony internetowej Przewozów Regionalnych (mapa połączeń Polregio, wykaz miast objętych ofertą „Bilet miejski”) oraz załącznik do Regulaminu – wykaz stacji pasażerskich wraz z ich kategoryzacją oraz określeniem dostępności do obiektu ze strony PKP S.A. Na podstawie tych dokumentów należy stwierdzić, że 18 stacji (m.in. Stacje: Białystok, Białystok Bacieczki, Chełm, Lublin) wskazanych przez Polregio w wykazie miast objętych ofertą „Bilet miejski” określonych jest w ww. Regulaminie jako należące do PKP S.A. Przedstawione dowody dotyczące zatrzymań mają charakter przykładowy i obowiązują na rozkład jazdy pociągów 2018/2019, jednak potwierdzają, że pociągi uruchamiane przez Przewozy Regionalne zatrzymują się przy obiektach infrastruktury usługowej należącej do Operatora, co świadczy o korzystaniu z nich przez Spółkę.

Zgodnie z art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie po zawarciu z operatorem umowy określającej w szczególności prawa i obowiązki operatora i przewoźnika kolejowego związane ze świadczonymi usługami. Zakres korzystania ze stacji pasażerskiej został natomiast uszczegółowiony w art. 36j ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którym udostępnianie stacji pasażerskiej polega na:

- 1) umożliwieniu korzystania przez podróżnych ze stacji pasażerskiej;
- 2) udostępnianiu przewoźnikom kolejowym, na zasadach określonych w rozdziale 6a:
 - a) powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych
 - lub
 - b) systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej.

W rozdziale 3 § 7 ust. 1 Regulaminu określono, że warunkiem uzyskania przez Przewoźnika dostępu do stacji pasażerskiej jest złożenie Wniosku o udostępnienie stacji pasażerskiej (wzór Wniosku stanowi załącznik nr 2). Zgonie zaś z § 7 ust. 6, na podstawie złożonego Wniosku, Przewoźnikowi i jego pasażerom przysługuje prawo do korzystania z powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych oraz umieszczenia informacji zgodnie z Rozporządzeniem.

W piśmie z 14 maja 2019 r. Przewoźnik odnosi się do art. 36j ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym podnosząc, że system sprzedaży biletów Spółki w biletomatach obsługiwany jest przez „PKP Informatyka” sp. z o.o. na podstawie odrębnej umowy. Bez względu na dostawcę systemu informatycznego, należy podkreślić, że na stacjach pasażerskich odbywa się sprzedaż biletów. Ponieważ ze stanowiska Spółki jasno wynika, że sprzedaż biletów odbywa się zarówno w biletomatach jak i kasach (własnych lub innych przewoźników na podstawie odrębnych umów), należy przyjąć że pasażerowie Przewoźnika, w celu nabycia biletu na podróż, mogą skorzystać ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A.

Po analizie przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie, nie ulega wątpliwości, że Przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. Korzystanie z infrastruktury przez Przewoźnika, sprowadza się do korzystania przez pasażerów Polregio z powierzchni OIU takich jak poczekalnia czy ciągi komunikacyjne. Podróżni mają bowiem zagwarantowane prawo do korzystania ze stacji pasażerskich na podstawie ww. ustawy. Wynika to wprost z art. 36k ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w którym wskazano, że Stacje pasażerskie są udostępniane podróżnym nieodpłatnie. Dodatkowo w art. 36k ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, ustawodawca zagwarantował podróżnym możliwość korzystania z poczekalni, operator stacji pasażerskiej zarządzający czynnym dworcem kolejowym obowiązany jest zapewnić dla podróżnych poczekalnię. Zatem z ww. przepisów wynika, że podróżni mają prawo korzystać z pomieszczeń wchodzących w skład OIU – stacji pasażerskiej. Z materiału dowodowego przedstawionego w sprawie wynika, że podróżni korzystający z usług Przewoźnika mają taką możliwość.

Definicja dworca kolejowego, uregulowana w art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie kolejowym, wskazuje, że dworcem kolejowym jest obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych, w którym znajdują się pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego, położony przy linii kolejowej. Natomiast stacja pasażerska to zgodnie z definicją określoną w art. 4 ust. 1 pkt 53, obiekt infrastruktury usługowej obejmujący dworzec kolejowy lub perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dotarcie do peronów, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego. Z ww. definicji można więc wywieść wniosek, że podróżni z racji celu w jakim tam się znaleźli a więc chęci odbycia podróży pociągiem, korzystają z powierzchni obejmującej OIU - stację pasażerską.

Z interpretacji pojęcia powierzchni służącej odprawie podróżnych (która stanowi część OIU- stacji pasażerskiej), dokonanej przez Prezesa UTK, wynika, że przez powierzchnię służącą odprawie podróżnych należy rozumieć infrastrukturę służącą jedynie odprawie podróżnych. Samo zaś znaczenie odprawy podróżnych należy rozumieć jako zapewnienie możliwości zakupu biletu, oczekiwania na pociąg oraz dotarcia do poziomu peronów pieszo lub pojazdem z drogi publicznej lub dworca kolejowego przez specjalnie dedykowane do tego szlaki komunikacyjne. Natomiast sama odprawa podróżnych polega 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.

Zgodnie z definicją zawartą w Regulaminie, powierzchnia przeznaczona do odprawy podróżnych jest to powierzchnia udostępniana nieodpłatnie podróżnym, wyznaczona w ramach stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., w tym m.in.:

- a) poczekalnia, hol dworcowy, antresola, toalety, punkty informacyjne – jeżeli występują;
- b) piesze ciągi komunikacyjne wewnątrz budynku dworca (umożliwiające korzystanie z usług pasażerskich na dworcu) – jeżeli występują;
- c) miejsca parkingowe i postojowe dla pojazdów wraz z infrastrukturą służącą pasażerom w dotarciu do stacji pasażerskiej – jeżeli występują;
- d) powierzchnie peronów zarządzanych przez PKP S.A. w czynnych dworcach kolejowych – jeżeli występują.

Z całą pewnością należy stwierdzić zatem, że pasażerowie Spółki, muszą w zdecydowanej większości przypadków odbyć taką drogę by dostać się na peron z drogi publicznej, kupić bilet lub poczekać na pociąg w poczekalni, w związku z czym należy przyjąć, że korzystają z powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych. Jak wskazano wyżej podróżni mają zagwarantowane prawo do korzystania ze stacji pasażerskich bezpłatnie na podstawie art. 36k ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w którym wskazano, że stacje pasażerskie są udostępniane podróżnym nieodpłatnie. Zdaniem Prezesa UTK, nie można więc stwierdzić, że definicja zawarta w Regulaminie nie jest zgodna z ustawą o transporcie kolejowym.

Z powyższych definicji wynika więc, że udostępnianie stacji pasażerskiej powinno polegać na udostępnianiu dworca kolejowego lub peronów wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dotarcie do peronów z drogi publicznej lub dworca pieszo lub pojazdem. Sama odprawa podróżnych polega 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.

W związku z tym niezasadne jest twierdzenie Spółki, że termin *odprawa* wykorzystany przez prawodawcę w ustawie o transporcie kolejowym ma bardzo wąskie znaczenie, w zakres którego nie wchodzi m.in. przebywanie w poczekalniach czy poruszanie się ciągami komunikacyjnymi. Zdaniem Prezesa UTK potoczne tłumaczenie określenia odprawa i obsługa nie może rzutować na rozstrzygnięcie sprawy.

W swoim stanowisku z 14 maja 2019 r. Przewozy Regionalne powołały się na druk 840 w którym stwierdzono, że stacja pasażerska jest udostępniana odpłatnie przewoźnikom, wyłącznie w zakresie udostępniania powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych oraz powierzchni do umieszczania informacji handlowych (zatrzymywanie się pociągu przy stacji pasażerskiej nie oznacza konieczności korzystania z usług świadczonych przewoźnikom na stacji pasażerskiej). Zdaniem Prezesa UTK, Przewoźnik zatrzymując się przy stacji pasażerskiej odbiera lub przywozi pasażerów na stację pasażerską, nie można zatem mówić jedynie o zatrzymaniu pociągu. Według przywoływanego druku 840, w przypadku gdy wymaga tego specyfika świadczonych usług, udostępnianie obiektu obejmuje również korzystanie z obiektu. Pasażerowie Przewozów Regionalnych niewątpliwie korzystają z OIU Operatora. Sam fakt, że Spółka prowadzi sprzedaż biletów na swoje pociągi w kasach biletowych, biletomatach czy z faktu, że na danych stacjach zatrzymują się jej pociągi, a obiekty te posiadają poczekalnie, świadczy o tym, że podróżni Spółki korzystają z usług świadczonych w OIU. Fakt czekania na pociąg w poczekalni, czy przemieszczania się po stacji pasażerskiej w

celu kupna biletu (także oczekiwanie w kolejce na jego kupno) czy dojście z drogi publicznej do stacji pasażerskiej, świadczy o korzystaniu przez pasażerów z OIU.

W rozdziale 2. § 5 ust. 5 Regulaminu wskazano, że informacje dotyczące zakresu świadczonych usług na rzecz pasażera, na stacjach pasażerskich, których Operatorem jest PKP S.A. zawiera załącznik nr 7 oraz znajdują się na stronie internetowej PKP S.A. w zakładce „Nasze dworce”. Do usług tych należą m.in. dostęp do systemu sprzedaży biletów, bezpłatna sieć WIFI, parking, informacja dla podróżnych, udostępnione miejsce dla podróżnych. Są to usługi, z których bez wątplenia korzystają pasażerowie pociągów Przewozów Regionalnych. Korzystanie z tych obiektów jest w wielu przypadkach konieczne w celu dotarcia na perony, będące w zarządzie PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., z których odjeżdżają pociągi Przewoźnika. Należy zatem przyjąć, że pasażerowie w celu skorzystania z usług określonych w rozdziale 2 § 5 ust. 5 Regulaminu, muszą skorzystać także z powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych. W takim przypadku można więc mówić o korzystaniu ze stacji pasażerskiej przez pasażerów Przewoźnika.

W związku z tym należy przyjąć, że Przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskiej również poprzez umożliwienie korzystania z niej swoim klientom - pasażerom. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że ustawa, określając zasady udostępniania infrastruktury kolejowej i obiektów infrastruktury usługowej, nie ingeruje w stosunek prawny przewoźnik - pasażer, wyraźnie wskazując, że stronami w ramach procesu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej są – z jednej strony operator i z drugiej strony przewoźnik kolejowy. Stroną procesu alokacji nie jest natomiast pasażer, dlatego nieodpłatność korzystania z obiektu przez pasażera nie może oznaczać nieodpłatności korzystania przez przewoźnika. Z powyższego wynika więc, że to przewoźnik zobowiązany jest do pokrywania kosztów udostępniania OIU - stacji pasażerskiej, mimo tego, że faktyczne bezpośrednie korzystanie ze stacji pasażerskiej odbywa się na poziomie podróżnych korzystających z usług przewoźnika.

Z informacji przekazanej przez PKP S.A. wynika, że Przewoźnik nie podpisał umowy o udostępnienie stacji pasażerskich, a nawet nie złożył wniosku o udostępnienie obiektów. Oznacza to zatem, że obecnie Przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. bezumownie. Stanowi to naruszenie art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym bowiem artykuł ten wprost stanowi, że przewoźnik kolejowy ma obowiązek zawarcia umowy na świadczone usługi z operatorem. Dopiero zawarcie tej umowy umożliwia korzystanie z usług świadczonych w obiekcie. Inaczej rzecz ujmując, aby móc korzystać z usług, przewoźnik musi zawrzeć z operatorem umowę na świadczone usługi. Wobec stwierdzenia powyższego naruszenia, konieczne jest skorzystanie przez Prezesa UTK z uprawnień przewidzianego w art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Skutkiem stwierdzenia naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa przez Przewozy Regionalne, jest obowiązek usunięcia powyższego naruszenia przez Spółkę.

Spółka w swoim stanowisku wskazała, że zatrzymuje się przy stacji Warszawa Centralna, gdzie PKP S.A. jest Operatorem zarówno dworca kolejowego jak i peronów. W związku z tym odnosząc się do twierdzenia Spółki, że perony zarządzane przez PKP S.A. powinny być traktowane jako infrastruktura kolejowa, a nie usługowa i w związku z tym udostępniane w ramach minimalnego dostępu, Prezes UTK nie przychylił się do takiego stanowiska. W odniesieniu do informacji o opinii Rzecznika Generalnego w toczącym się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej nr C-210/18 (WESTbahn Management GmbH /ÖBB-Infrastruktur AG) postępowaniu należy podkreślić, że dopiero rozstrzygnięcie ww. postępowania ma przesądzić sposób kwalifikacji peronów, a co za tym idzie – sposób ich udostępniania. W obecnym systemie prawnym perony mogą być traktowane jako element obiektu infrastruktury usługowej, co wynika bezpośrednio z brzmienia definicji stacji pasażerskiej, określonej w art. 4 pkt 53 ustawy o transporcie kolejowym. Zgodnie z zasadą legalizmu, organ państwowy orzeka na podstawie przepisów obowiązujących na dzień wydania decyzji. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”, podkreśla się, że z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a także ogólnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 6 k.p.a. wynika, iż stosowania władczej i indywidualnej formy działania organów, jaką jest decyzja administracyjna, nie można domniemywać, a podstawa do jej zastosowania musi wynikać z obowiązującego przepisu prawa materialnego (por. postanowienie NSA z dnia 20 maja 2010 r. I OSK 788/10). W związku z tym w rozstrzygnięciu niniejszej decyzji Prezes UTK, nie może kierować się tezami podniesionymi w nierozstrzygniętym postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Nawiązując do wskazanego w piśmie z dnia 13 czerwca 2019 r. faktu, że Przewozy Regionalne wniosły do Prezesa UTK, skargę dotyczącą dostępu do obiektów infrastruktury, sposobu kalkulacji oraz systemu pobierania opłat w tych obiektach - w odniesieniu do aktualnie obowiązującego Regulaminu, Prezes UTK, informuje, że skarga podlega odrębnej analizie. Ponadto w związku z ww. skargą Prezes UTK analizuje zasady udostępniania przez Operatora kas w OIU, które w obecnie obowiązującym Regulaminie nie są traktowane jako powierzchnie przeznaczone do odprawy podróżnych. W niniejszym postępowaniu Prezes UTK może uwzględniać jedynie obecnie świadczone przez Operatora usługi ujęte w Regulaminie.

Odnosząc się do stwierdzenia Strony, że postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone na podstawie art. 105 k.p.a. Prezes UTK nie może przychylić się do tego twierdzenia.

Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Odnosząc się do zagadnienia bezprzedmiotowości postępowania, wskazać należy, że zgodnie z poglądem NSA, zawartym w wyroku z 29 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK1055/08): *bezprzedmiotowość postępowania zachodzi jedynie w sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania. Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ administracji państwowej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny, zwany dalej „WSA”, w Szczecinie w wyroku z 13 marca 2013 r. (sygn. Akt II SA/Sz 356/12) stwierdził, że: *Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której stanowi art. 105 § 1 k.p.a. zachodzi, gdy brak jest jednego z elementów stosunku materialnoprawnego, wobec czego nie można wydać decyzji zatwierdzającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Może mieć ona charakter podmiotowy lub przedmiotowy. Pierwszy z przypadków zachodzi wtedy, gdy z żądaniem występuje podmiot, któremu nie służy przymiot strony w postępowaniu, drugi – gdy sprawa nie ma charakteru administracyjnego, albo gdy nastąpiło przedawnienie żądania lub gdy brak jest przedmiotu żądania.(...).**

Umorzenie postępowania administracyjnego jest wyjątkiem od stanu funkcjonowania prawa związanego z możliwością kształtowania w oparciu o normy administracyjnego prawa materialnego przez organ administracji publicznej, sytuacji podmiotów administrowanych. Umorzenie postępowania administracyjnego powinno więc być traktowane jako środek ostateczny, mający zastosowanie tylko w tych sytuacjach, kiedy nie ma możliwości podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (wyrok NSA z 9 października 1998 r., sygn. akt IV SA 1634/96, niepubl.).

W przedstawionym postępowaniu nie zachodzą przesłanki wskazane w przepisach do umorzenia postępowania. Nie można bowiem zasadnie przyjąć, że brak jest przedmiotu lub podmiotu postępowania w niniejszej sprawie. Podmiotem, którego dotyczy to postępowanie jest Strona, a przedmiot postępowania, obejmujący stwierdzenie naruszenia obowiązku zawarcia przez Przewoźnika z operatorem infrastruktury usługowej (PKP S.A.) umowy na korzystanie z usług, określony jest przepisami prawa materialnego (art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym) oraz przepisami kompetencyjnymi dotyczącymi Prezesa UTK (art. 13b ust. 1 powołanej ustawy). Należy zauważyć, że PKP S.A. w piśmie z 21 maja 2019 r., znak: KSI03.6111.4.2019/1, poinformowała że na dzień wysyłki pisma, Przewozy Regionalne nie podpisały z Operatorem umowy określającej zasady naliczania opłat i ich wysokość, za dostęp do infrastruktury usługowej - stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. W związku z tym naruszenie nie zostało usunięte.

Odnosząc się do pkt. II sentencji niniejszej decyzji, należy stwierdzić, że Prezes UTK był zobowiązany do wyznaczenia terminu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 13 b ust. 1, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. W związku z powyższym, Prezes UTK wyznaczył termin na usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości do 30 września 2019 r. Ze względu na wagę przedmiotowego naruszenia i skutki jakie wywołało, w szczególności względem Operatora, termin ten jest w ocenie Prezesa UTK zasadny i jest terminem realnym do usunięcia stwierdzonego naruszenia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji niniejszej decyzji.

POUCZENIE

Od decyzji nie służy odwołanie. Strona niezadowolona z decyzji może jednak zwrócić się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji. Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa UTK. Wpis od skargi wynosi 200 zł (art. 15 w zw. z art. 127 § 3 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. w związku 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 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r., nr 221, poz. 2193 z późn. zm.).

Stronie przysługuje możliwość ubiegania się o prawo pomocy, obejmujące zwolnienie strony od kosztów sądowych oraz bezpłatne ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika, na zasadach określonych w art. 239 – 262 p.p.s.a.

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

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego *Ignacy Góra*