

DECYZJA DRR-WRRR.714.15.2019.EM PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

z dnia 27 stycznia 2020 r.

**umarzająca postępowanie
w sprawie niespełniania przez Regulamin dostępu do obiektów infrastruktury usługowej
zarządzanych przez PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o.
wymagań określonych w art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym.**

Działając na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 710 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym” lub „Ustawą”, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu wobec PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o., zwanej dalej „SKM”, „Spółką” lub „Stroną”, w przedmiocie niespełniania przez *Regulamin dostępu do obiektów infrastruktury usługowej zarządzanych przez PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o.*, wymagań określonych w art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym,

umarzam ww. postępowanie administracyjne w całości.

Stan faktyczny:

W piśmie z 26 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.714.15.2019.1.AKK Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, zwany dalej „Prezesem UTK”, zawiadomił Stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie niespełniania przez *Regulamin dostępu do obiektów infrastruktury usługowej zarządzanych przez PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.*, zwany dalej „Regulaminem”, wymagań określonych w art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym. Prezes UTK, wskazał, że wszczęcie niniejszego postępowania związane jest z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 10 lipca 2019 r., w sprawie C-210/18, w którym stwierdzono m.in., że perony stanowią część infrastruktury kolejowej. W związku z powyższym Prezes UTK uznał za zasadne przeprowadzenie postępowania administracyjnego celem zweryfikowania czy zapisy Regulaminu są zgodne z tezami zaprezentowanymi w ww. wyroku. Ponadto Prezes UTK poinformował Spółkę, że do materiału dowodowego zostały dołączone poniższe dokumenty:

1. *Regulamin*, opracowany przez SKM;
2. *Cennik usług świadczonych na rzecz przewoźników oraz opłaty za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej (OIU) zarządzanych przez SKM*, opracowany przez SKM;
3. kopia wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-210/18 z 10 lipca 2019 r.

W tym samym piśmie, Prezes UTK wezwał Stronę do przedstawienia stanowiska w niniejszej sprawie w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

Strona pismem z 5 września 2019 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „UTK”: 13 września 2019 r.), poinformowała, że SKM podjęła stosowne kroki prowadzące do doprowadzenia Regulaminu do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami.

Następnie pismem z 13 września 2019 r. (data wpływu do UTK: 17 września 2019 r.) SKM odniosła się do interpretacji rozstrzygnięcia Wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanego dalej „Trybunałem”, w sprawie C-210/18, który zapadł 10 lipca 2019 r. w następstwie pytania złożonego przez Schienen Control Kommission (organ administracyjny przy austriackim organie regulacyjnym ds. kolei), zwanego dalej „Wyrokiem TSUE”. Zdaniem Strony *należy stwierdzić, iż wyrok TSUE nie przesądził, iż perony kolejowe nie mogą być elementem obiektu infrastruktury usługowej - stacji pasażerskiej. Ponadto, przedmiotem wyroku TSUE nie była zgodność z dyrektywą wprowadzenia przez Państwo członkowskie przepisu o treści takiej, jak przepis art. 35a ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym.* Spółka stanęła na stanowisku, że powołując się na art. 35a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym,

do zarządzanej stacji pasażerskiej może nie stosować przepisów dotyczących opłat za dostęp do infrastruktury usługowej określonych w Ustawie.

Prezes UTK pismem z 8 października 2019 r., znak: DRR-WRRR.714.15.2019.4.EM poinformował Stronę, że wyznaczył nowy termin zakończenia postępowania na 18 listopada 2019 r. Ponadto Prezes UTK wezwał SKM do przedstawiania metodologii kalkulacji stawek opłat pobieranych od przewoźników kolejowych z tytułu dostępu do udostępnianych stacji pasażerskich oraz peronów wraz z opisem, wyjaśnieniem podstawy kosztowej oraz stosownych kalkulacji.

W odpowiedzi na ww. wezwanie Prezesa UTK, Strona pismem z 21 października 2019 r. (data wpływu do UTK: 24 października 2019 r.) przedstawiła pogłębioną analizę dotyczącą Wyroku TSUE. Jednocześnie Spółka wyjaśniła, że podział pomiędzy infrastrukturą kolejową i obiektem infrastruktury usługowej winien być traktowany, jako podział funkcjonalny, a nie fizyczny. Następnie SKM przesłała do Prezesa UTK pismo z 25 października 2019 r. (data wpływu do UTK: 30 października 2019 r.) zawierające metodologię kalkulacji stawek opłat pobieranych od przewoźników kolejowych z tytułu udostępnienia stacji pasażerskich: powierzchni dworca oraz peronów wraz z opisem.

Pismem z 19 listopada 2019 r., znak: DRR-WRRR.714.15.2019.7.EM Prezes UTK, poinformował Stronę, że został wyznaczony nowy termin załatwienia sprawy na 31 grudnia 2019 r. Ponadto Prezes UTK poinformował, że do materiału dowodowego w sprawie dołączono dokumenty:

1. Pismo od SKM z 5 września 2019 r., znak: SKMDIIa.075.15.19;
2. Pismo od SKM z 13 września 2019 r., znak: SKMDII.070.07.19;
3. Pismo od SKM z 21 października 2019 r., znak: SKMDII.070.07.6.19;
4. Pismo od SKM z 25 października 2019 r., znak: SKMDII.070.7.6.19.

Strona została również poinformowana o możliwości złożenia ostatecznego oświadczenia i stanowiska w sprawie oraz wypowiedzieć się, co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 7 dni od dnia otrzymania powyższego pisma.

Pismem z 4 grudnia 2019 r. (data wpływu do UTK: 10 grudnia 2019 r.) SKM poinformowała Prezesa UTK o wprowadzonych w Regulaminie zmianach, wchodzących w życie 15 grudnia 2019 r. Zgodnie z tym stanowiskiem, Strona rezygnuje z pobierania od przewoźników opłat za udostępnianie peronów. Do ww. pisma został załączony zmieniony Regulamin i cennik usług świadczonych na rzecz przewoźników obowiązujące od 15 grudnia 2019 r.

Następnie Prezes UTK pismem z 3 stycznia 2020 r., znak: DRR-WRRR.714.15.2019.10.EM poinformował Stronę o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy na 31 stycznia 2020 r. Ponadto Prezes UTK zawiadomił Spółkę, że do materiału dowodowego w sprawie dołączono pismo od SKM z 4 grudnia 2019 r., znak: SKMDII.070.07.8.19 wraz z załącznikami zawierającymi zaktualizowany regulamin dostępu do obiektów infrastruktury usługowej zarządzanych przez SKM wraz z cennikiem. Strona została również poinformowana o możliwości złożenia ostatecznego oświadczenia i stanowiska w sprawie oraz wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 3 dni od dnia otrzymania powyższego pisma.

Pismem z 16 stycznia 2020 r. (data wpływu do UTK: 20 stycznia 2020 r.) Strona skorzystała z przysługujących jej uprawnień. SKM podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko oraz podkreśliła, iż *od wejścia w życie rozkładu jazdy na rok 2019/2020 zaprzestaliśmy pobierania opłat od przewoźników za jedną z usług związanych z korzystaniem z obiektów infrastruktury usługowej - stacji pasażerskich tj. za udostępnianie peronów.*

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 krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej m.in. z zakresu regulacji transportu kolejowego.

Stosownie do art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, *Do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się, z zastrzeżeniem art. 13b ust. 2 i 3, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.*

Zgodnie z treścią art. 104 § 1 k.p.a., *organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.* Natomiast stosownie do art. 104 § 2 k.p.a.: *Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.*

Natomiast stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. a i c ustawy o transporcie kolejowym, do zadań Prezesa UTK, w zakresie regulacji transportu kolejowego, należy nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej przez kontrolę poprawności opracowania oraz stosowania regulaminu, o którym mowa w art. 36f oraz nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez operatora obiektu infrastruktury usługowej opłat za korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej.

W myśl art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym, operator opracowuje regulamin dostępu do obiektu, w którym określa w szczególności: zakres udostępniania obiektów, za który operator jest odpowiedzialny oraz wysokość opłat, o których mowa w art. 36e ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

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 powyższego przepisu, 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.

Przedmiotem niniejszego postępowania administracyjnego jest określenie czy Regulamin, opracowany przez SKM, spełnia wymagania określone w art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym. Należy zwrócić uwagę, że Regulamin obowiązujący do 15 grudnia 2019 r. przewidywał udostępnianie peronów, jako obiekty infrastruktury usługowej - stacje pasażerskie. W związku z tym opłaty za korzystanie z OIU obejmowały również udostępnianie peronów pasażerskich. We wspomnianym powyżej wyroku z 10 lipca 2019 r. Trybunał orzekł, że załącznik II do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14 grudnia 2012 r., s. 32) powinien być interpretowany w ten sposób, że „perony pasażerskie”, o których mowa w załączniku I do ww. dyrektywy, są elementem infrastruktury kolejowej, którego użytkowanie wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu zgodnie z pkt 1 lit. c wspomnianego załącznika II. Mając na uwadze jedno z zadań Trybunału, jakim jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa w Unii Europejskiej, Prezes UTK jest zobligowany do stosowania prounijnej wykładni przepisów, tak, aby przepisy te były zgodne z kierunkiem interpretacyjnym zaproponowanym przez Trybunał w ww. wyroku, co w konsekwencji było powodem wszczęcia niniejszego postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 4 pkt 54 ustawy o transporcie kolejowym, operator stacji pasażerskiej to podmiot zarządzający dworcem kolejowym lub peronem.

Postępowanie zostało wszczęte 26 sierpnia 2019 r. stroną postępowania jest SKM, która opublikowała na swojej stronie internetowej Regulamin (<http://www.skm.pkp.pl/infrastruktura/warunki-udostepniania/>). Nie ulega wątpliwości, że w świetle ww. definicji SKM jest operatorem stacji pasażerskich. W sporządzonym Regulaminie (stan na 23 sierpnia 2019 r.) SKM wykazała, że elementami udostępnianych stacji pasażerskich są zarówno powierzchnie dworca kolejowego, jak i perony udostępniane, jako obiekty infrastruktury usługowej. Taki sposób udostępniania peronów był zatem odmienny od interpretacji przedstawionej w Wyroku TSUE.

W piśmie z 4 grudnia 2019 r. znak: SKMD11.070.07.8.19, Strona przesłała Prezesowi UTK wyjaśnienia dotyczące zmian w Regulaminie wchodzących w życie 15 grudnia 2019 r., a także w załączeniu do tego pisma, SKM przesłała Prezesowi UTK zmieniony Regulamin.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że SKM dokonała zmian w Regulaminie w zakresie powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych usuwając perony z powierzchni udostępnianej w ramach OIU. Prezes UTK wnikliwie przeanalizował zmieniony Regulamin. W wyniku przeprowadzonej analizy tego dokumentu, Prezes UTK stwierdził, co następuje.

Strona dokonała zmiany Regulaminu i prawidłowo dostosowała go do postanowień Wyroku TSUE, zgodnie, z którym udostępnianie peronów wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu. Zmiana Regulaminu polegająca na wyłączeniu peronów z zakresu powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych (a co za tym idzie z cennika usług świadczonych na rzecz przewoźników obowiązującego od 15 grudnia 2019 r.), spowodowała, że Regulamin opracowany przez SKM jest zgodny z art. 36f ust. 1 pkt 1 i 5 Ustawy.

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.*

Wyżej wymieniony przepis, poprzez użycie przez ustawodawcę sformułowania „wydaje”, stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, co oznacza, że Prezes UTK jest zobowiązany do umorzenia postępowania w sytuacji gdy brak jest przedmiotu sprawy, który podlegałby rozpatrzeniu.

Odnosząc się do zagadnienia bezprzedmiotowości postępowania wskazać należy, że zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”, zawartym w wyroku z 29 czerwca 2009 r. (sygn. akt II 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 załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Może mieć ona charakter podmiotowy lub przedmiotowy. Pierwszy z przypadków zachodzi wtedy, gdy z żądaniem występuje podmiot, któremu nie służy przymiot strony w postępowaniu, drugi – gdy sprawa nie ma charakteru administracyjnego, albo gdy nastąpiło przedawnienie żądania lub gdy brak jest przedmiotu żądania.(...).*

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

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.), co wynika z wystąpienia trwałej przeszkody uniemożliwiającej wydanie rozstrzygnięcia co do istoty sprawy (wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2007 r., sygn. akt III SA/Wa 689/07, Legalis).

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

Na stosunek materialno-prawny składają się cztery elementy:

- 1) podmiot stosunku,
- 2) przedmiot stosunku,
- 3) sfera faktów mających znaczenie dla możliwości konkretyzacji stosunku,
- 4) sfera prawna, z której wywodzi się określony stosunek prawny (interes prawny),

przesądzający o możliwości i kształcie konkretyzacji tego stosunku.

W świetle ugruntowanego w orzecznictwie poglądu brak któregoś z wymienionych powyżej elementów stosunku materialnoprawnego oznaczać będzie, że postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, Prezes UTK stwierdza, że przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest rozstrzygnięcie w zakresie ustalenia braku spełniania wymagania określonego w art. 36f ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o transporcie kolejowym przez Regulamin opracowany przez SKM (w kontekście Wyroku TSUE). W obecnym brzmieniu Regulaminu przygotowanego przez Stronę, Prezes UTK nie stwierdza naruszenia ww. przepisów. Wyłączenie peronów, stanowiących infrastrukturę kolejową, z zakresu udostępniania OIU czyni zadość przepisom ustawy o transporcie kolejowym, a także interpretacji przedstawionej w Wyroku TSUE. W związku z powyższym, z powodu braku przedmiotu sprawy, niniejsze postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

W konsekwencji Prezes UTK, zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a., zobowiązany był umorzyć niniejsze postępowanie w całości.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

POUCZENIE

Od decyzji nie służy odwołanie. Strona niezadowolona z decyzji może jednak zwrócić się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji. Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do WSA 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, zgodnie z 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 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193 z późn. zm.). Stronie przysługuje możliwość ubiegania się o prawo pomocy, obejmujące zwolnienie strony od kosztów sądowych oraz bezpłatne ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika, na zasadach określonych w art. 239 – 262 p.p.s.a.

Strona zadowolona z decyzji może złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się 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*