

**DECYZJA NR DRR-WLKD.732.5.2023.MGG
PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO**

z dnia 22 kwietnia 2024 r.

**utrzymująca w mocy decyzję Prezesa UTK z 27 października 2023 r.,
znak: DRR-WLKD.732.3.2022.AKK, nakazującą PKP S.A. wprowadzenie zmian w „Regulaminie dostępu przez
licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej”.**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym” lub „Ustawą”, po rozpatrzeniu złożonego przez Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie, zwaną dalej „PKP S.A.”, „Operatorem”, „Skarżącą”, „Stroną” lub „Spółką”, wniosku z 13 listopada 2023 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „UTK”: 13 listopada 2023 r.) o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „Prezesem UTK” lub „Organem”, decyzji z 27 października 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.AKK, nakazującej PKP S.A. wprowadzenie zmian w *Regulaminie dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej*, zwanym dalej „Regulaminem dostępu”, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 36f ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy o transporcie kolejowym, zwanej dalej „Decyzją”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję Prezesa UTK z 27 października 2023 r.,
znak: DRR-WLKD.732.3.2022.AKK.**

UZASADNIENIE

Stan faktyczny:

W związku z wejściem w życie 12 grudnia 2021 r. nowego rozkładu jazdy pociągów oraz ogłoszeniem przez PKP S.A. Regulaminu dostępu, w tym także załącznika nr 4 – *Cennik dostępu do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej*, do Prezesa UTK wpłynęły pisma przewoźników kolejowych oraz organizacji zrzeszających przewoźników kolejowych („Koleje Mazowieckie – KM” sp. z o.o., POLREGIO S.A., Związek Samorządowych Przewoźników Kolejowych) w sprawie wzrostu opłat za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej, zwanych dalej również „OIU” lub „obiettami” – stacji pasażerskich, w których zwrócono się do Prezesa UTK o weryfikację zasadności podwyższenia ww. 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 S.A. o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego wobec PKP S.A., 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. Jednocześnie, Prezes UTK na podstawie art. 10 § 1 k.p.a., zawiadomił Operatora, 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 S.A., 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 S.A. 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 S.A. do przedłożenia informacji, wyjaśnień i dokumentów dotyczących 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.

W odpowiedzi na pismo Prezesa UTK z 28 kwietnia 2022 r., PKP S.A. pismem z 31 maja 2022 r. (data wpływu do UTK: 31 maja 2022 r.), przedłożyła częściowe wyjaśnienia.

Pismem z 6 czerwca 2022 r. (data wpływu do UTK: 8 czerwca 2022 r.) Spółka uzupełniła informacje przedstawione w piśmie z 31 maja 2022 r.

Następnie Prezes UTK pismem z 16 sierpnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.9.JP, (doręczonym PKP S.A. 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 S.A. pismem z 5 września 2022 r. (data wpływu do UTK: 5 września 2022 r.), w nawiązaniu do wezwania z 16 sierpnia 2022 r. w sprawie 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., jako powód podając *konieczność 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 S.A.: 8 września 2022 r.), Prezes UTK wyraził zgodę na prolongatę terminu, tj. udzielenie odpowiedzi do dnia 22 września 2022 r.

W dniu 16 września 2022 r. z inicjatywy PKP S.A. w siedzibie UTK odbyło się spotkanie przedstawicieli UTK z przedstawicielami PKP S.A., na którym szczegółowo omówiono 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.

W dniu 7 listopada 2022 r. w siedzibie UTK odbyło się kolejne spotkanie z przedstawicielami PKP S.A., na którym 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 S.A. 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 S.A.: 14 listopada 2022 r.), na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., Prezes UTK wezwał 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 przeznaczonej 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 Spółkę 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., przekazał w załączeniu 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.

W nawiązaniu do wezwania Prezesa UTK z 10 listopada 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.12.JP, PKP S.A., pismem z 5 grudnia 2022 r. (data wpływu do UTK: 5 grudnia 2022 r.), przedłożyła częściowo wymagane wyjaśnienia, tj. odnośnie pkt II ww. wezwania Prezesa UTK.

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

Prezes UTK, pismem z 22 grudnia 2022 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.13.AM (doręczonym 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 S.A. 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 S.A. 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 S.A., 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 przeznaczonych do obsługi podróży na stacjach pasażerskich, których Operatorem jest PKP S.A. oraz ich rozliczenia z przewoźnikami, stanowiących załącznik nr 1 ww. pisma. Operator odnośnie kwestii stosowanych narzutów przekazał, że przy kalkulowaniu cennika obowiązującego od 11 grudnia 2022 r. uwzględniono koszty pośrednie:

- Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami, poniesione w 2021 r. w wysokości: ✕--✕
- Rejonów Utrzymania Nieruchomościami, poniesione w 2021 r. w wysokości: ✕--✕

Pismem z 28 lutego 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.16.AKK, Prezes UTK zawiadomił PKP S.A., że w związku z aktualizacją przez PKP S.A. 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 S.A. 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;
- 6) pismo PKP S.A. z 26 stycznia 2023 r., znak: KSS04.6111.14.2020/32 wraz z załącznikami;
- 7) *Opracowanie metodyki ustalania kosztów powierzchni przeznaczonych do obsługi podróży 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 „ekspertyzą prof. M. Wierzbowskiego i prof. D. Zarzeckiego”.

Ponadto 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, poinformował również 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 ~~...~~ 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 S.A. 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 poinformował o dołączeniu do materiału dowodowego *Sprawozdania Zarządu z działalności PKP za 2021 r.*

PKP S.A. w piśmie z 5 kwietnia 2023 r. (data wpływu do UTK: 5 kwietnia 2023 r.) wskazała, że *podtrzymuje 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 wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, tj. 31 maja 2023 r., z powodu skomplikowanego charakteru sprawy. Jednocześnie Prezes UTK wezwał PKP S.A. 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; 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 S.A. przedstawiła dla poprzedniego rjp, jako załącznik nr 1 do pisma PKP S.A. z 5 grudnia 2022 r.;
2. wskazania, jaka była wielkość łącznej powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych w 2021 r. oraz jaką wielkość łącznej powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych PKP S.A. 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 S.A. nieruchomości).

Ponadto Prezes UTK poinformował Operatora, że do materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu I instancji, 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 następującą dokumentację:

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 S.A. 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 S.A. 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 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 S.A., na dzień 30 listopada 2022 r. W ww. piśmie PKP S.A. przedstawiła wartości kosztów pośrednich stanowiących podstawę do bazy kosztowej oraz szczegółowe zestawienie udziału kosztów pośrednich. Akta sprawy, stanowiące materiał dowodowy, zostały udostępnione przedstawicielom PKP S.A. w dniu 25 kwietnia 2023 r., w siedzibie UTK.

Pismem PKP S.A. 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. Raport 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 S.A., 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 S.A., pismem z 30 maja 2023 r., zgłosiła uwagi do Raportu nr 5, opracowanego przez firmę Jarosława Kanasiewicza SYSTEM 10000 POLSKA.

Pismem z 31 maja 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.26.AO, Prezes UTK poinformował PKP S.A. o nowym terminie załatwienia sprawy, tj. do 14 lipca 2023 r. oraz 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.

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 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 S.A. o nowym przewidywanym terminie załatwienia przedmiotowej sprawy, tj. do 15 września 2023 r. Niezakończenie 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 S.A. 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 *Koleje Dolnośląskie S.A. 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 S.A. o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie przedmiotowej sprawy do 31 października 2023 r., wskazując, że niezakończenie 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.

Jednocześnie Prezes UTK poinformował Spółkę, że do materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszym postępowaniu, poza dokumentami wskazanymi 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 S.A. z 12 września 2023 r., znak: KSS04.6111.14.2020/46.

27 października 2023 r. Prezes UTK wydał Decyzję, znak: DRR-WLKD.732.3.2022.AKK, (wpływ do PKP S.A.: 30 października 2023 r.), w której nakazał PKP S.A. wprowadzenie zmian w Regulaminie dostępu poprzez:

- 1) zmianę § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu w taki sposób, aby definicja „powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych” 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 podróżnych), ponoszonych przez Operatora;
- 5) zmianę załącznika nr 4 do Regulaminu dostępu pn. *Cennik dostępu do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej*, zwany dalej „Cennikiem”, przez uwzględnienie rozsądnego zysku określonego zgodnie z art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Pismem z 13 listopada 2023 r. PKP S.A. złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej Decyzją, zwany dalej również „Wnioskiem”. Spółka zarzuciła Decyzji naruszenie:

- I. prawa materialnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - 1) art. 36f ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 pkt 8a i pkt 53 oraz art. 36j ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o transporcie kolejowym poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w konsekwencji uznanie, że Regulamin dostępu przyjęty przez PKP S.A. w § 1 ust. 8 powinien stanowić zamknięty katalog elementów składających się na powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych, oraz uznanie, że tereny zielone znajdujące się na gruncie, na którym znajduje się stacja pasażerska zarządzana przez PKP S.A. nie mogą być uznane za powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych i koszty związane z utrzymaniem terenów zielonych nie mogą być ujęte w kosztach kalkulacji opłaty za dostęp do stacji pasażerskiej objętej Cennikiem, w sytuacji gdy postanowienie § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu jest zgodne z obowiązującymi przepisami Ustawy, w szczególności definicja powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych zasadnie uwzględnia tereny zielone znajdujące się na gruncie, na którym posadowione są dworce;
 - 2) art. 36f ust. 1 pkt 5 oraz art. 36a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w konsekwencji uznanie, że wprowadzony przez PKP S.A. w § 10 pkt 5 Regulaminu dostępu podział na ruch dalekobieżny oraz regionalny oraz wprowadzenie zróżnicowanych opłat za dostęp do stacji pasażerskich w zależności od rodzaju wykonywanych przewozów narusza zasadę niedyskryminacyjnego dostępu do stacji pasażerskich, w sytuacji gdy przyjęty w § 10 pkt 5 Regulaminu dostępu podział nie narusza obowiązujących w tym zakresie przepisów, a zróżnicowanie opłaty naliczanej za dostęp do stacji pasażerskich w przypadku przewozów regionalnych oraz dalekobieżnych jest uzasadnione kosztowo i nie stanowi dyskryminacji przewoźników;
 - 3) art. 36f ust. 1 pkt 5 i 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 dnia 23 listopada 2017 r., str. 1, zwane dalej „Rozporządzeniem 2017/2177”) poprzez błędną wykładnię, a w konsekwencji uznanie, iż zastosowany przez PKP S.A. w § 10 ust. 8 Regulaminu dostępu katalog przesłanek uzasadniających przyznanie opustów jest wadliwy i pozwala Operatorowi na bardzo szerokie pole do interpretacji pojęcia „specyficznych uwarunkowań”, w sytuacji gdy postanowienie § 10 ust. 8 Regulaminu dostępu jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a zawarte w nim przesłanki przyznawania opustów nie prowadzą do dyskryminacyjnego różnicowania przewoźników, zwanego dalej również „Rozporządzeniem”;
 - 4) art. 36e ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym poprzez jego błędną wykładnię, a w konsekwencji uznanie, że załącznik nr 4 do Regulaminu dostępu pn. *Cennik dostępu do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej* w sposób nieprawidłowy określa wysokość opłat z tytułu dostępu, w tym poprzez uwzględnienie nieuzasadnionych narzutów kosztów pośrednich udostępniania stacji pasażerskich ponoszonych przez PKP S.A., w sytuacji gdy Cennik oparty jest o należycie skonstruowany model oraz bazę kosztową;
 - 5) art. 36e ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym poprzez jego błędną wykładnię, a w konsekwencji uznanie, że załącznik nr 4 do Regulaminu – Cennik w sposób nieprawidłowy określa wysokość opłat z tytułu dostępu, poprzez wadliwe wyliczenie rozsądnego zysku z tytułu udostępniania stacji pasażerskich, w sytuacji gdy Cennik oparty jest o należycie skonstruowany model oraz bazę kosztową, a rozsądny zysk nie przekracza 10% kosztów udostępniania stacji pasażerskich;
- II. przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - 1) art. 7, art. 77 § 1 i 80 k.p.a. poprzez:
 - dokonanie przez Organ dowolnej i arbitralnej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, sprzecznego z zasadami wiedzy, doświadczenia życiowego oraz regułami logicznego myślenia, skutkującej w szczególności błędnym uznaniem, że Regulamin dostępu wymaga zmian określonych w decyzji z dnia 27 października 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.AKK,

- niezebranie i nierozpatrzenie przez Organ w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, niepodjęcie wszelkich niezbędnych środków celem dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, a także nieprzeprowadzenie przez Organ wszechstronnego postępowania wyjaśniającego przejawiające się w nieuzasadnionym pominięciu wniosków dowodowych strony, w szczególności o przeprowadzenie dowodu z uzupełniającego stanowiska zajętego przez firmę Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA w raporcie sporządzonym dla UTK oraz o przeprowadzenie rozprawy celem wyjaśnienia wątpliwości i nieprawidłowości w przedmiotowym raporcie zgłoszonych przez stronę, a w konsekwencji błędne przyjęcie, że Regulamin dostępu zawiera postanowienia sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- 2) art. 75 § 1 k.p.a. w zw. z art. 84 § 1 k.p.a. poprzez dopuszczenie i przeprowadzenie przez Organ dowodu sprzecznego z prawem, tj. dowodu z dokumentu oznaczonego jako „Raport” sporządzonego na zlecenie Organu przez firmę Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, którego przeprowadzenie nastąpiło z naruszeniem przepisu art. 84 § 1 k.p.a., albowiem Organ, uznając, że do rozstrzygnięcia sprawy wymagane są wiadomości specjalne, winien był na podstawie art. 84 § 1 k.p.a. przeprowadzić dowód z opinii biegłego, a zamiast tego zlecił sporządzenie „opinii” podmiotowi trzeciemu, do której, jak uznał, nie znajdują zastosowania regulacje dotyczące opinii biegłego, w tym brak jest możliwości ustosunkowania się przez stronę do tak sporządzonej opinii;
- 3) art. 84 k.p.a. poprzez niedopuszczenie i nieprzeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rachunkowości i kontrolingu, w sytuacji, gdy Organ uznał, że do rozstrzygnięcia sprawy wymagane są wiadomości specjalne;
- 4) art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 78 § 1 i art. 79 § 2 k.p.a. poprzez bezpodstawne nieuwzględnienie wniosku dowodowego PKP S.A. o przeprowadzenie dowodu z uzupełniającego stanowiska firmy Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, przedstawionego w Raporcie, sporządzonego w niniejszej sprawie na zlecenie Organu oraz o przeprowadzenie rozprawy z udziałem tego podmiotu, a to w sytuacji, gdy strona zgłaszała umotywowane zastrzeżenia co do wniosków wypływających z tego Raportu, które to wnioski uznał za okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i opierał się na nich przy wydaniu decyzji z dnia 27 października 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.3.2022.AKK.

Ponadto Skarżąca, z uwagi na podniesione zarzuty naruszenia przepisów postępowania, które w opinii Skarżącej miały wpływ na wynik sprawy, na podstawie art. 136 § 1 i art. 84 § 1 k.p.a. w zw. z art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, wniosła o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i kontrolingu na okoliczność prawidłowego oraz zgodnego z zasadami rachunkowości sposobu obliczania kosztów pośrednich związanych z udostępnianiem stacji pasażerskich, a także prawidłowego wyliczania rozsądnego zysku, mając na względzie postanowienia art. 36e ust. 1 i 2 Ustawy.

Tym samym, w oparciu o art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a., w zw. z art. 13a ust. 1 Ustawy, Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania.

Pismem z 22 listopada 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.5.2023.2.MGG, Prezes UTK, w związku ze złożonym Wnioskiem, poinformował Spółkę o wszczęciu postępowania.

Prezes UTK, pismem z 11 grudnia 2023 r., znak: DRR-WLKD.732.5.2023.3.MGG, zawiadomił Stronę o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie sprawy do 15 stycznia 2024 r., wskazując, że niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. wynika z jej skomplikowanego charakteru.

Pismem z 21 grudnia 2023 r. PKP S.A. przekazała *Informację na temat zmian w Regulaminie dostępu przez licencjonowanych przewoźników kolejowych do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej na rok 2024*, zgodnie z którą, Zarząd PKP S.A., uchwałą nr 847 z dnia 5 grudnia 2023 r., zwaną dalej „uchwałą Zarządu PKP S.A.”, przyjął Regulamin dostępu na rozkład jazdy 2023/2024, zwany dalej również „nową wersją Regulaminu dostępu”, w którym, zdaniem Strony, uwzględniono część zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa UTK w Decyzji, znak: DRR-WLKD.732.3.2022.AKK. W § 1 nowej wersji Regulaminu dostępu (Definicje):

1. wprowadzono katalog zamknięty elementów, które mogą być uznane za powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróжных; katalog zawiera tereny zielone;
2. w pkt 19 i 20 dodano definicję pojęć „ruch regionalny” oraz „ruch dalekobieżny”.

Ponadto w § 10 zmieniono pkt 8 i pkt 9 dotyczące udzielania i wysokości upustów za dostęp do stacji pasażerskiej.

W dniu 15 stycznia 2024 r. Prezes UTK wydał postanowienie o odmowie dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i kontrolingu na okoliczność prawidłowego oraz zgodnego z zasadami rachunkowości sposobu obliczania kosztów pośrednich związanych z udostępnianiem stacji pasażerskich, a także prawidłowego wyliczania rozsądnego zysku (znak pisma: DRR-WLKD.732.5.2023.4.MGG).

Pismem z 15 stycznia 2024 r., znak: DRR-WLKD.732.5.2023.6.MGG, Prezes UTK zawiadomił Stronę o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie przedmiotowej sprawy do 31 marca 2024 r., jako powód podając konieczność wnikliwej analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym zaktualizowanego Regulaminu dostępu w wersji przyjętej uchwałą Zarządu PKP S.A., obowiązującego od dnia 10 grudnia 2023 r. W tym samym piśmie Prezes UTK poinformował Spółkę, że do materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszym postępowaniu dołączono Informację na temat zmian w Regulaminie dostępu oraz Regulamin dostępu w wersji z grudnia 2023 r., wraz z załącznikami, obowiązujący od 10 grudnia 2023 r. (źródło: <https://www.pkp.pl/pl/udostepnianie-stacji>). Jednocześnie, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a., powiadomiono Stronę o możliwości złożenia ostatecznego oświadczenia i stanowiska w sprawie oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie do dnia 31 stycznia 2024 r. Ponadto Organ w tym samym piśmie wezwał Stronę do przedstawienia dodatkowych informacji tj.:

1. wyjaśnienia, czy w związku z ustaleniem nowego Cennika dostępu do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, dalej zwanego: cennikiem, w okresie odpowiadającym rocznemu rozkładowi jazdy pociągów 2023/2024, PKP S.A. zmieniło metodę ustalenia cen zawartych w tym cenniku (wraz z opisem wprowadzonych zmian);
2. przedstawienia, w zakresie wskazanym przez Organ, modelu kalkulacji cennika 2023/2024;
3. przedstawienia, we wskazany przez Organ sposób, wykazu kategorii Jednostek Nieruchomości/powierzchni określonych dla poszczególnych stacji wraz z metrażem (m²);
4. podania wartości procentowej średnioważonego narzutu kosztów pośrednich na obiekty OIU – stacje pasażerskie, przyjętej przez PKP S.A. na potrzeby cennika na rjp 2023/2024 – wraz z uzasadnieniem założeń przyjętych do ustalenia ww. wartości oraz o przedstawienie danych służących jego obliczeniu (w tym o podanie łącznego kosztu utrzymania i eksploatacji posiadanych przez PKP nieruchomości);
5. przedstawienia założeń i sposobu obliczenia rozsądnego zysku zastosowanego przez PKP S.A. w nowym cenniku, wraz z uzasadnieniem.

W odpowiedzi na wezwanie Organu, pismem z 5 lutego 2024 r., znak: KSI03.6111.2.2019.BS/35 (wpływ do UTK: 6 lutego 2024 r.), Strona przekazała żądane informacje. Jednocześnie Strona, odnosząc się do postanowienia Prezesa UTK z 15 stycznia 2024 r., podtrzymała zarówno wniosek o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i kontrolingu, jak i dotychczasowe stanowisko w sprawie, *w szczególności w zakresie kwestionowania zasadności oparcia rozstrzygnięcia Organu na opinii eksperta, który nie został należycie dopuszczony do udziału w postępowaniu jako biegły.*

Strona do dnia wydania niniejszej Decyzji nie skorzystała z uprawnienia z art. 10 k.p.a.

Pismem z 28 marca 2024 r., znak: DRR-WLKD.732.5.2023.8.MGG, Prezes UTK zawiadomił Stronę o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie przedmiotowej sprawy do 26 kwietnia 2024 r., z uwagi na skomplikowany charakter sprawy.

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

Stosownie do treści art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym: *Do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się, z zastrzeżeniem art. 13b ust. 2 i 3, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.* Z uwagi na to, że przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie regulują w sposób szczególnie kwestii ponownego rozpatrzenia sprawy, w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy k.p.a.

Jak stanowi art. 15 k.p.a., *postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.*

Zgodnie z art. 129 § 1 i 2 k.p.a., *odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie.*

Według art. 127 § 1 k.p.a., *od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.* Zgodnie z § 3 tego przepisu, *od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.*

Z kolei w myśl art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., ilekroć w przepisach k.p.a. jest mowa o ministrach, rozumie się przez to także kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego, właściwym w sprawach regulacji rynku kolejowego. Prezes UTK jest zatem organem, o którym mowa w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. *Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.* Legitymację prawną do wniesienia odwołania posiada podmiot, który spełnia przesłanki z art. 28, 29 i 30 k.p.a. Z przywołanych przepisów wynika, że legitymację czynną do złożenia odwołania posiada podmiot, który twierdzi, że decyzja organu I instancji dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku prawnego.

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że PKP S.A. jest osobą prawną posiadającą pełną zdolność do czynności prawnych, której obowiązków prawnych dotyczy zaskarżona Decyzja (nakaz wprowadzenia zmian w Regulaminie dostępu). Ponadto należy stwierdzić, że PKP S.A. posiada interes prawny i faktyczny w złożeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W ocenie Prezesa UTK przesłanki określone w przepisach art. 28 – 30 k.p.a., zostały przez PKP S.A. spełnione, w związku z tym zasadne jest twierdzenie, że Spółka ta posiadała legitymację prawną do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Zaskarżona Decyzja, której dotyczy niniejsze postępowanie, została skutecznie doręczona PKP S.A. w dniu 30 października 2023 r. (data doręczenia osobistego do PKP S.A.).

Wniosek PKP S.A. o ponowne rozpatrzenie sprawy został doręczony do UTK osobiście 13 listopada 2023 r. Tym samym został zachowany wymagany przez art. 129 § 2 k.p.a. 14 - dniowy termin na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Wobec powyższego, uznać należy, że w przedmiotowej sprawie zrealizowane zostały przesłanki zobowiązujące Prezesa UTK do ponownego rozpoznania sprawy zakończonej wydaniem zaskarżonej Decyzji.

Według art. 138 ust. 1 pkt 1-3 k.p.a. *organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:*

- 1) *utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, albo*
- 2) *uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo uchylając tę decyzję umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo*
- 3) *umarza postępowanie odwoławcze.*

Organ odwoławczy – Prezes UTK, jest zobowiązany zatem do ponownego rozważenia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych i prawnych, co w efekcie ma doprowadzić do wydania nowego rozstrzygnięcia w sprawie. Tak ukształtowany zakres postępowania odwoławczego jest wyrazem realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wynikającej z art. 15 k.p.a.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej Decyzją, z uwzględnieniem podniesionych przez PKP S.A. zarzutów i stanu faktycznego w dniu wydawania Decyzji, a w konsekwencji ustalenie, czy została ona wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz czy była zasadna pod względem słuszności i celowości.

Zgodnie z wyrokiem Najwyższego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”, z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. akt: II OSK 2720/11: *Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone (...). Tym samym organ odwoławczy nie może ograniczyć się jedynie do kontroli zaskarżonej decyzji. Organ odwoławczy obowiązany jest rozpatrzyć odwołanie i wydać decyzję zgodnie z treścią art. 138 k.p.a. to jest dokonując merytorycznej i prawnej oceny zaskarżonej decyzji.*

Z powyższego wynika, że organ rozpatrując wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ma obowiązek powtórnie wnikliwie i szczegółowo rozpoznać sprawę. *Właściwe zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania wymaga nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez stosowne organy, ale konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego, tak by dwukrotnie oceniono dowody, przeanalizowano wszystkie argumenty* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej WSA, w Krakowie z 29 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 655/16, *Legalis*).

Zatem istotą zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. *Zadaniem organu drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym jest rozważenie, jak należy daną - indywidualnie rozpatrywaną - sprawę rozstrzygnąć zgodnie z zasadą praworządności i zasadą prawdy obiektywnej, a nie tylko, rozważyć czy utrzymać lub zmienić rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji (...). Obowiązkiem organu odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie sprawy tak jak gdyby nie było rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji* (vide wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12.06.2012 r.,

Reasumując, *chodzi zatem o to, by przeprowadzono dwukrotnie merytoryczne postępowanie, by dwukrotnie oceniono dowody, w sposób rzeczowy i poważny przeanalizowano wszelkie argumenty i opinie, i w konsekwencji doprowadzono do wydania takiego rozstrzygnięcia, które najlepiej odpowiadać będzie prawu, interesowi publicznemu i słusznym interesom strony (vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 203/19, Legalis).*

Mając na względzie powyższe, Prezes UTK, rozpatrując ponownie sprawę w ramach niniejszego postępowania administracyjnego, wziął pod uwagę całokształt materiału dowodowego zebranego w sprawie, w tym również stanowisko PKP S.A., przedstawione we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z 13 listopada 2023 r. Prezes UTK dokonał także ponownej pogłębionej analizy stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy i ustalił, co następuje.

Pkt 1 sentencji zaskarżonej Decyzji – zarzut naruszenia art. 36f ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym

W zaskarżonej Decyzji w pkt 1 sentencji, Prezes UTK nakazał *zmianę § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu w taki sposób, aby definicja „powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych” 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.*

Zgodnie z opinią Prezesa UTK, wyrażoną w zaskarżonej Decyzji, definicja w Regulaminie dostępu, opracowanym przez Operatora, powinna zawierać katalog zamknięty, gdyż *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.*

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że zmiana ww. definicji jest konieczna z uwagi na nieprawidłową kwalifikację terenów zielonych jako powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych, co w efekcie prowadzi do nieuprawnionego zawyżania bazy kosztów na potrzeby kalkulacji cennika dostępu do obiektu infrastruktury usługowej.

Kwalifikowanie terenów zielonych jako powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych jest w ocenie Prezesa UTK niewłaściwe, co zostało szeroko uzasadnione w treści zaskarżonej Decyzji. Organ odnosi się do powyższego również w dalszej części niniejszej decyzji.

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.*

Jak wynika z ww. zacytowanych przepisów, operator obiektu określa elementy stacji pasażerskiej, podlegające udostępnianiu.

PKP S.A., jako operator OIU – stacji pasażerskiej, jest zobligowany, na podstawie art. 36f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, do opracowania regulaminu dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, w którym określa m.in. obiekty, których dotyczy regulamin, i ich rodzaje (pkt 1), zakres udostępniania obiektów (pkt 2) oraz procedurę ich udostępniania (pkt 3).

Regulamin dostępu powinien wyszczególniać „zakres udostępniania obiektów, za które operator jest odpowiedzialny” (zgodnie z art. 36f ust. 1 pkt 2 Ustawy). Regulamin powinien więc dać przewoźnikowi jednoznaczną informację na temat zakresu udostępniania obiektu. Stacja pasażerska jest szczególnym rodzajem OIU. Zakres jej udostępniania, zgodnie z Ustawą, obejmuje udostępnienie powierzchni do obsługi podróżnych. Przewoźnik powinien zatem znać dokładnie zakres tej powierzchni, aby mieć jasną informację na temat tego, jaką usługę zamawia.

Zgodnie z § 1 pkt. 8 Regulaminu dostępu – w wersji sprzed zmiany wprowadzonej uchwałą Zarządu PKP S.A., *powierzchnia przeznaczona do obsługi podróżnych to powierzchnia 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.*

Wyliczenie to, w brzmieniu przytoczonym wyżej, stanowiło katalog otwarty, tym samym możliwe było kwalifikowanie innych, nie ujętych w ww. katalogu powierzchni, jako służących obsłudze podróżnych. Takiej kwalifikacji terenów zielonych dokonywał Operator, co w ocenie Organu było niewłaściwe, ponieważ tereny zielone nie są powierzchnią przeznaczoną do obsługi podróżnych.

Z informacji uzyskanych przez Organ w toku postępowania (pismo PKP S.A. z 20 września 2022 r., str. 9) wynika, że Operator traktuje tereny zielone jako powierzchnie przeznaczone do obsługi podróżnych i ujmuje je w bazie kosztowej, będącej podstawą do naliczania opłaty dla przewoźników za korzystanie z OIU – stacji pasażerskiej.

W opinii Operatora, wyrażonej we Wniosku, użycie wyrażenia „m.in.” *stanowi przykład otwartego katalogu elementów składających się na daną definicję*, jednakże, jak dalej stwierdza Operator, *taki sposób definiowania nie oznacza jednak swobody ani arbitralności w kwalifikowaniu także innych powierzchni, niewskazanych wyraźnie w § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu. Kluczowym jest bowiem funkcjonalna część definicji, a zatem wskazanie by dany składnik był „przeznaczony do obsługi podróżnych”*. W ocenie PKP S.A. istotne jest, aby składnik *taki był faktycznie przeznaczony w ramach danej stacji pasażerskiej do obsługi podróżnych, nie zaś to czy został literalnie wyspecyfikowany w Regulaminie dostępu*. Na tej podstawie Operator konkludował, że tereny zielone, choć nie są *expressis verbis* wymienione w wyliczeniu ujętym w § 1 ust. 8 Regulaminu dostępu, należy traktować jako powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych. Jako przykład takiego wykorzystania terenów zielonych Operator wskazał poczekalnię zlokalizowaną na zewnątrz budynku dworca, *w ramach terenu zielonego przy budynku dworca, czy też tereny zielone przy stacji pasażerskiej przeznaczone do obsługi podróżnych podróżujących wraz ze zwierzętami*.

Kierując się przedstawionym wyżej tokiem rozumowania, PKP S.A., w nowej wersji Regulaminu dostępu, zmienionej uchwałą Zarządu PKP S.A., wprowadziła wprawdzie katalog zamknięty powierzchni kwalifikowanych jako przeznaczonych do obsługi podróżnych, jednocześnie jednak ujmując w nim tereny zielone, co zdaniem Organu jest nieuprawnione.

Zgodnie z definicją ustawową, stacja pasażerska to *obiekt infrastruktury usługowej obejmujący dworzec kolejowy wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego* (art. 4 pkt 53 ustawy o transporcie kolejowym), natomiast dworzec kolejowy to *obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych, w którym znajdują się pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego, położony przy linii kolejowej* (art. 4 pkt 8a Ustawy).

Z brzmienia definicji *stacji pasażerskiej* i *dworca kolejowego*, ujętych w art. 4 ustawy o transporcie kolejowym (odpowiednio w pkt 53 i pkt 8a), wynika, że przez udostępnianie stacji pasażerskiej należy rozumieć udostępnianie dworca kolejowego wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dotarcie do peronów z drogi publicznej lub dworca, pieszo lub pojazdem. Zatem powierzchnia nie znajdująca się w dworcu kolejowym, jak również powierzchnia nie będąca infrastrukturą, umożliwiającą pasażerom dotarcie do peronów z drogi publicznej lub dworca, nie może być uznana za powierzchnię służącą obsłudze podróżnych, a takiej, błędnej w ocenie Organu, kwalifikacji Operator dokonuje w odniesieniu do terenów zielonych. Cechą braną pod uwagę przy dokonywaniu takiej kwalifikacji powinna być niezbędność powierzchni dla obsługi podróżnych. Innymi słowy, infrastruktura niezbędna do obsługi podróżnych to taka, która umożliwia podróżującym kupno biletu, oczekiwanie na pociąg oraz dostanie się na perony, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego, przez przeznaczone do tego ciągi komunikacyjne (drogi). Tymczasem teren zielony nie jest bezpośrednio związany z podróżą pociągiem, czyli nie jest elementem niezbędnym do odbycia takiej podróży, co więcej obiekt nie traci funkcji obsługi podróżnych z powodu braku takiej powierzchni. Należy zaznaczyć, że sama cecha niezbędności nie jest jedynym warunkiem zakwalifikowania danej powierzchni jako służącej obsłudze podróżnych, ponieważ ramy tego, co może być uznane za taką powierzchnię określają ww. definicje dworca i stacji pasażerskiej. Zatem mówiąc o powierzchni służącej do obsługi podróżnych, Organ odnosi się tylko do tego, co znajduje się w budynku dworca i w obrębie dróg dojazdu.

Ponadto Organ nie zgadza się z oceną Operatora, wskazującą jakoby Organ stwierdził w zaskarżonej Decyzji, że definicja stacji pasażerskiej obejmuje tylko budynek dworca wraz z infrastrukturą dojazdu do peronów, natomiast nie obejmuje gruntu, na którym znajduje się obiekt budowlany, tj. dworzec kolejowy, oraz instalacji i urządzeń przeznaczonych 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. Organ nie znajduje podstaw do takiego twierdzenia, ponieważ z samej ustawowej definicji obiektu infrastruktury usługowej (art. 4 pkt 51 Ustawy, a stacja pasażerska jest takim obiektem), wynika, że grunt, na którym posadowiony jest dworzec kolejowy (będący nieodzownym elementem stacji pasażerskiej), oraz wskazane w tej definicji instalacje i urządzenia, składają się na OIU – stację pasażerską. Ustawowa definicja dworca kolejowego (art. 4 pkt 8a Ustawy) doprecyzowuje, że to obiekt lub zespół obiektów budowlanych, gdzie znajdują się pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych.

Co więcej, Organ, w zaskarżonej Decyzji (str. 26), jednoznacznie stwierdził, 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 dojazdu). W tym miejscu należy wyjaśnić, że obiekt budowlany, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą *Prawo budowlane*”, to *budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych*. Odnosząc się do gruntu, na którym taki obiekt budowlany – dworzec kolejowy się znajduje, oraz analizując zasadność uznania go, bądź nie, za element OIU – stacji pasażerskiej, należy stwierdzić, że w skład OIU – stacji pasażerskiej nie wchodzi cała nieruchomości gruntowa, rozumiana jako wyodrębniona powierzchnia gruntu z wytyczonymi granicami, na której posadowiony jest dworzec kolejowy, ale jej część, tzn. grunt pod budynkiem dworca kolejowego, jak również grunt, który stanowi powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych tj. parkingi, drogi dojazdu. Natomiast dla uznania takiego gruntu za powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych, konieczny jest jego niezbędny dla takiej obsługi charakter. Odnosząc powyższe do terenów zielonych, które w żaden sposób nie są niezbędne, aby pasażer mógł realizować podróż, Organ nie znajduje podstaw do ich uznania za powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych. Jednocześnie Organ zauważa, że takie stanowisko nie stoi w sprzeczności z możliwością, czy też tym bardziej nie oznacza, jak sugeruje Operator (strona 8 Wniosku), zakazu tworzenia obszarów zielonych wokół budynków i budowli PKP S.A. i korzystania z nich przez pasażerów. Przeciwnie, w ocenie Prezesa UTK zapewnienie zieleni w otoczeniu dworców kolejowych pozytywnie wpływa na ich estetykę, a także pełni inne znaczące funkcje np. ekologiczne. Korzystanie takie nie będzie jednak wiązało się bezpośrednio z obsługą pasażera, a wszelkie koszty ponoszone przez Operatora w związku z utrzymaniem ww. powierzchni nie mogą stanowić bazy kosztów cennika dostępu do OIU.

Przytoczona przez Skarżącą argumentacja, oparta na analizie przepisu art. 34 *Prawa budowlanego* (strona 9 Wniosku) również nie przemawia za zakwalifikowaniem terenów zielonych do powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych. Powyższy przepis, wskazując układ komunikacyjny i układ zieleni, jako jeden z wymaganych elementów projektu budowlanego, nie ma odniesienia do faktu, że dla uznania danej powierzchni za przeznaczoną do obsługi podróżnych istotna jest jej rzeczywista niezbędność dla takiej obsługi. Operator podnosi dwie zupełnie różne kwestie: czym innym są bowiem zasady sporządzenia projektu budowlanego, który przedstawia plany inwestycji budowlanej (wraz z zagospodarowaniem terenu), a czym innym przepisy dotyczące OIU, które mają za zadanie zapewnić przewoźnikom kolejowym dostęp do usług niezbędnych do realizacji swojej działalności przewozowej, przy zachowaniu wymogów określonych w ustawie o transporcie kolejowym. Wspomniane ustawy (tj. ustawa o transporcie kolejowym oraz ustawa *Prawo budowlane*) regulują dwie różne kwestie i nie mogą być w omawianym zakresie łączone, tak jak zrobił to Operator.

Odnosnie powoływania się Skarżącej na dostępne na stronie UTK (pod adresem: <https://utk.gov.pl/pl/pasazerowie/kolejowe-faq/przewoz-zwierzat/20147.Przewoz-zwierzat.html>) zasady przewozu zwierząt, jako uzasadnienie dla uznania terenów zielonych za powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych, należy zauważyć, że argument ten jest chybiony, ponieważ zasady te dotyczą przewozu zwierząt w pociągach, nie wskazują natomiast terenów zielonych jako powierzchni dedykowanej obsłudze podróżnych, ani tym bardziej nie określają zasad korzystania z terenów zielonych przez podróżujących ze zwierzętami.

Odnosząc się do stwierdzenia przez Operatora, że Organ błędnie zamiennie posługuje się pojęciami „odprawa podróżnych” oraz „obsługa podróżnych”, Prezes UTK nie kwestionując powyższego, wskazuje, że nie było to działanie intencyjne, tym bardziej, że z treści zaskarżonej Decyzji jasno wynika, w jaki sposób Organ interpretuje pojęcie „powierzchnia przeznaczona do obsługi pasażera”.

Do przywołanej przez Stronę kwestii *niezależnego audytora, przeprowadzającego audyt na zlecenie Prezesa UTK*, Organ odniesie się w kolejnych częściach niniejszej decyzji, dotyczących raportów dla UTK opracowanych przez firmę Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA.

Mając powyższe na względzie, Prezes UTK podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym tereny zielone nie stanowią powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych, potwierdzając tym samym zasadność argumentacji przedstawionej w zaskarżonej Decyzji.

Organ zwraca uwagę, że o ile dokonana przez Operatora zmiana Regulaminu dostępu, dotycząca *uszczegółowienia elementów powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych wskazanych w Regulaminie dostępu, tak by nie stanowił on otwartego katalogu takich elementów* jest zgodna z nakazem Prezesa UTK, ujętym w pkt 1 sentencji Decyzji, o tyle *dokonanie zmiany Regulaminu dostępu tak, by expressis verbis wskazywał on tereny zielone jako powierzchnie przeznaczone do obsługi podróżnych* już takie nie jest. Wskazana zmiana Regulaminu dostępu nie czyni zadość ww. nakazowi Prezesa UTK, bowiem Prezes UTK, jak już wyżej jednoznacznie wskazano, stoi na stanowisku, że tereny zielone nie powinny znaleźć się w katalogu powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych, a koszty ponoszone przez PKP S.A., związane z utrzymaniem terenów zielonych nie powinny być uwzględnione w bazie kosztów cennika dostępu do OIU.

Reasumując, przedstawiona przez PKP S.A. argumentacja dotycząca zasadności kwalifikowania terenów zielonych jako powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych nie znajduje poparcia Prezesa UTK, w którego ocenie tereny te nie służą obsłudze podróżnych i jako takie nie powinny być traktowane jako powierzchnia do obsługi podróżnych, co zostało

w sposób jednoznaczny uzasadnione w treści niniejszej decyzji. Zatem tereny zielone nie powinny być włączone do katalogu zawartego w § 1 ust 8 Regulaminu dostępu, definiującego powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróży, oraz do bazy kosztowej. Jednocześnie Prezes UTK zaznacza, że nie jest przeciwny występowaniu w przestrzeni dworcowej terenów zielonych jako takich, nie powinny być one jednak kwalifikowane jako powierzchnia przeznaczona do obsługi podróży, a ich koszt przenoszony na przewoźników kolejowych.





Pkt 2 sentencji zaskarżonej Decyzji – zarzut naruszenia art. 36f ust. 1 pkt 5 oraz art. 36a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym

W zaskarżonej Decyzji w pkt 2 sentencji, Prezes UTK nakazał 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.

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.*

Zgodnie z art. 36f ust. 1 *Operator opracowuje regulamin dostępu do obiektu, zwany dalej „regulaminem 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.*

Na podstawie Regulaminu dostępu, w wersji niezmienionej uchwałą Zarządu PKP S.A., stawki za dostęp do OIU ustalane były tylko w oparciu o kryterium podmiotowe, tj. arbitralne przyjęcie, że ruch dalekobieżny jest wykonywany jedynie przez następujących przewoźników kolejowych: -- oraz --, bez uwzględnienia czynników obiektywnych dla danej trasy np. jej długości lub przebiegu geograficznego, a w efekcie bez podania merytorycznego wyjaśnienia i określenia wytycznych uzasadniających taki podział, co stało w sprzeczności z zasadą równego i niedyskryminującego dostępu przewoźników kolejowych do OIU, wyrażoną w art. 36a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym (pisma PKP S.A. z 5 grudnia 2022 r. - str. 31, oraz z 20 września 2022 r. - str. 13).

Warto zaznaczyć, że obowiązek zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do OIU i świadczonych w nich usług nakłada również dyrektywa 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 r.), zwana dalej „Dyrektywą” lub „dyrektywą 2012/34/UE”, która w art. 13 ust. 2 stanowi: *Operatorzy obiektów infrastruktury usługowej zapewniają wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym, na niedyskryminacyjnych zasadach, dostęp, w tym również dostęp do torów, do obiektów, o których mowa w załączniku II pkt 2, oraz do usług świadczonych w tych obiektach.* Dyrektywa wielokrotnie podkreśla istotność zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do OIU i świadczonych w nich usług, wskazując m.in.: *Niedyskryminacyjny dostęp do obiektów infrastruktury usługowej i świadczenie usług związanych z sektorem kolei w tych obiektach powinny umożliwić przedsiębiorstwom kolejowym poprawę jakości usług świadczonych pasażerom i użytkownikom przewozów towarowych (motyw 27), czy też: Aby zapewnić wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym przejrzystość i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury kolejowej i usług w obiektach infrastruktury usługowej, wszystkie informacje wymagane przy wykorzystywaniu uprawnień do dostępu powinny zostać opublikowane w regulaminie sieci (motyw 37).* Również rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/2177 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją (Dz. Urz. UE.L Nr 07, z 23 listopada 2017 r.) wskazuje: *Przejrzystość warunków dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją oraz informacji dotyczących opłat jest warunkiem wstępnym dla umożliwienia wszystkim wnioskodawcom dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług świadczonych w tych obiektach w niedyskryminacyjny sposób (motyw 4).*

Odnosząc się do zawartego we Wniosku stwierdzenia Strony o braku prawnego wymogu ujęcia w Regulaminie dostępu wytycznych w zakresie podziału ruchu używanego przez PKP S.A. do naliczania opłat, Prezes UTK ponownie wskazuje, że wprawdzie przepis art. 36f ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym nie nakłada na Operatora obowiązku uwzględnienia w Regulaminie dostępu ww. wytycznych, niemniej jednak wyliczenie w tym artykule stanowi katalog otwarty (na co wskazuje zastosowane wyrażenie: *w szczególności*), co tym samym nie ogranicza zakresu regulowanego przez Regulamin dostępu wyłącznie do pozycji wymienionych w art. 36f ust. 1 Ustawy. W związku z powyższym w Regulaminie dostępu, oprócz pozycji wymienionych w art. 36f ust. 1 Ustawy, powinny znaleźć się inne informacje, istotne dla przewoźników korzystających z OIU, szczególnie takie, które wiążą się z ponoszonymi przez nich opłatami.

W wersji Regulaminu dostępu obowiązującej do 5 grudnia 2023 r., PKP S.A. wprowadziła podział na *ruch regionalny* i *ruch dalekobieżny*, ale jednocześnie nie wyjaśniła, w jaki sposób przewoźnicy mogą sprawdzić, czy przy naliczaniu opłat za dostęp do OIU powinni być kwalifikowani jako dalekobieżni czy regionalni. Nie ustalono bowiem w Regulaminie dostępu kryteriów tego podziału, a PKP S.A. arbitralnie przyjęła, że będzie uznawać za *dalekobieżnych*, i tym samym obciążać wyższymi stawkami za dostęp do OIU, wybranych przewoźników. Operator powinien był zawrzeć stosowne regulacje w Regulaminie dostępu, aby przewoźnicy obiektywnie mogli zweryfikować, czy słusznie płacą jedno- czy dwukrotność stawki. Prezes UTK szeroko uzasadnił taką interpretację przepisu art. 36f ust. 1 w zaskarżonej Decyzji, jednocześnie wskazując wyrok WSA w Warszawie z 28 października 2020 r. sygn. akt. VI SA/Wa 1043/20, potwierdzający słuszność wyżej wskazanej tezy, zgodnie z którym *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*.

Nadto w opinii Organu za zasadnością przyjętego przez Operatora podziału na dwie kategorie stawek za dostęp do OIU, nie przemawiało powołanie się na argumentację przewoźników regionalnych, którzy zdaniem Strony, *wskazują na zasadność rozróżnienia stawek dostępu dla przewozów międzywojewódzkich oraz wojewódzkich, a która była przyczynkiem dla takiego podziału w Regulaminie dostępu*. Operator nie przedstawił bowiem żadnego uzasadnienia potwierdzającego wspomnianą argumentację, zgodnie z którą *pasażerowie korzystający z przewozów regionalnych, zwykle dojeżdżający do pracy, czy też szkół, w mniejszym zakresie niż pasażerowie korzystający z przewozów międzywojewódzkich, czy też międzynarodowych, korzystają z powierzchni dworców*.

Odnosząc się do przedstawionego przez Stronę uzasadnienia dla rozróżnienia dwóch stawek opłat (następstwem czego jest dwukrotnie większa opłata za dostęp do OIU – stacji pasażerskiej dla przewoźników dalekobieżnych), opartego na opracowaniu pn. „Diagnoza satysfakcji użytkowników dworców różnych kategorii”, i stwierdzenia Strony, że *w przypadku przewozów dalekobieżnych, pasażer co do zasady korzysta ze stacji pasażerskiej (powierzchni przeznaczonej do obsługi) w szerszym zakresie i zdecydowanie dłużej niż korzystający z dworców w ruchu regionalnym*, Organ zauważa, że ww. opracowaniu na str. 46 znajduje się następująca informacja: *Obserwujemy wyraźny wzrost (w porównaniu z rokiem 2018) osób korzystających z dworców części. Dotyczy to wszystkich kategorii pociągów poza aglomeracyjnymi (co wydaje się naturalne, ponieważ z pociągów aglomeracyjnych korzystają podróżni udający się do pracy / szkoły – a w czasie pandemii często mamy do czynienia z pracą / nauką zdalną)*. Zatem mniejsza liczba korzystających z dworców odnosi się tylko do pociągów aglomeracyjnych, a nie regionalnych, które w ww. opracowaniu stanowią oddzielną kategorię pociągów. Ponadto Skarżąca na stronie 12 Wniosku sama wskazała, że *w sposób oczywisty nie jest możliwe w pełni precyzyjne skalkulowanie, czy pasażer w ruchu dalekobieżnym korzysta z powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych w dwukrotnie szerszym (bądź jeszcze większym) zakresie, czy też przebywa na stacji pasażerskiej dwukrotnie (lub jeszcze) dłużej*, co potwierdza tezę Organu o nieprecyzyjnym i niejasnym charakterze podziału stawek opłat, dokonany przez PKP S.A. i wskazuje na konieczność uzasadnienia podziału dokonanego przez Operatora.

Podsumowując stanowisko Prezesa UTK względem argumentacji Strony przedstawionej we Wniosku, należy wskazać, że rozróżnienie przewoźników na dalekobieżnych i regionalnych w wersji Regulaminu dostępu obowiązującej do 5 grudnia 2023 r., a w efekcie ustalenie dwóch kategorii stawek za dostęp do OIU – stacji pasażerskich tylko w oparciu o kryterium podmiotowe, nie było przejrzyste i precyzyjne, o czym świadczy przykład spółki „Koleje Mazowieckie - KM” sp. z o.o., przewoźnika aglomeracyjnego, którego pociągi: „Słoneczny” – do Ustki oraz „Słoneczny – BIS” – do Gdyni, kursowały w okresie letnim. Podobnie jest w przypadku Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej, która organizuje przejazdy do Warszawy. Jak zatem wynika z podanych przykładów, ww. przewoźnicy jeżdżą na trasach wykraczających poza zasięg regionalny. W praktyce, na takiej samej trasie, tacy przewoźnicy, zaliczeni przez PKP S.A. do przewoźników regionalnych, płaciliby znacznie mniejsze stawki za dostęp do OIU – stacji pasażerskich niż przewoźnicy zakwalifikowani przez PKP S.A. jako „dalekobieżni”. Opłata za taką samą usługę świadczoną przez Operatora powinna być jednakowa dla wszystkich przewoźników, chyba że zróżnicowanie opłat zostanie właściwie uargumentowane. W przeciwnym razie, taki podział jest dyskryminujący i stanowi naruszenie zasady niedyskryminującego traktowania przewoźników kolejowych.

Nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem Strony, że przyjęty przez Stronę w Regulaminie dostępu (w wersji sprzed zmiany) podział na dwie kategorie stawek wynika z przepisów art. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, z późn. zm.). W ocenie Organu nie jest to argument wystarczający i adekwatny do sposobu obciążania przewoźników przez PKP S.A. stawkami za dostęp do OIU. Po pierwsze, poza wskazanymi przez Stronę rodzajami przewozów tj. międzynarodowe przewozy pasażerskie (art. 4 pkt 6), międzywojewódzkie przewozy pasażerskie (art. 4 pkt 7), wojewódzkie przewozy pasażerskie (art. 4 pkt 25), ww. ustawa wymienia wykonywanie innych rodzajów przewozów, np. metropolitalne przewozy pasażerskie (art. 4 pkt 5a). Zatem wymienione przez Operatora trzy rodzaje przewozów to przykładowe wyliczenie, nie uwzględniające wszystkich rodzajów określonych w ww. ustawie. Po drugie, w opinii Organu nie jest właściwe w kwestii ustalania stawek opłaty za dostęp do OIU odnoszenie się Operatora do przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, które nie potwierdzają przejętego przez Stronę podziału tj. nie określają definicji ruchu regionalnego i ruchu

dalekobieżnego, ani tym bardziej nie uzasadniają ustalonych przez PKP S.A. dyskryminujących stawek. Należy zauważyć, że oprócz przewozów o charakterze użyteczności publicznej, których funkcjonowanie zostało uregulowane w ww. ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, przewozy są realizowane także na podstawie otwartego dostępu i w tym przypadku, to czy jest to przewóz regionalny, czy też dalekobieżny, wynika wyłącznie z tego, jaki wniosek złożył i jaką zgodę od Prezesa UTK dostał dany przewoźnik. Podobnie jest w przypadku przewozów okazjonalnych (art. 29d ust.4 ustawy o transporcie kolejowym).

Wprowadzenie przez Operatora, uchwałą Zarządu PKP S.A., do Regulaminu dostępu definicji pojęć „*ruch regionalny*” oraz „*ruch dalekobieżny*” (§ 1 ust. 19 i 20) tylko w części czyni zadość nakazowi Prezesa UTK, określone w pkt 2 sentencji Decyzji, nie rozwiązuje jednak ostatecznie problemu braku wyczerpującego uzasadnienia dla podziału i zróżnicowania w stosunku 1:2 na dwie kategorie stawek za dostęp do OIU. Określenie tych definicji nie rozwiewa bowiem w pełni wątpliwości dotyczących przesłanek rozróżnienia ruchu dalekobieżnego od ruchu regionalnego i tym samym stwarza sytuację, w której względem przewoźników, w sposób nie wystarczająco uzasadniony, stosowane są różne stawki na tej samej trasie. I tak, w § 1 ust. 19 pkt 6 wskazano, że *ruch regionalny* to przewozy pasażerskie w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiednim województwem, określony zgodnie z klasyfikacją pociągów stosowaną w konstrukcji rozkładów jazdy przez PKP PLK S.A. jako przewozy pasażerskie realizowane na infrastrukturze kolejowej innych zarządców niż PKP PLK S.A. Tymczasem zdarza się, że pociąg dalekobieżny odbywa większość relacji po sieci PKP PLK S.A., a następnie kontynuuje podróż po sieci innego zarządcy, np. PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o., i kończy w Gdyni Głównej, w której PKP S.A. ma OIU. W tym przypadku mamy więc do czynienia z „wymieszaniem” pojęć, ponieważ pociąg dalekobieżny spełnia jednocześnie, w pewnym zakresie, przesłanki kwalifikujące go jako pociąg regionalny. W ocenie Organu, tak zdefiniowany podział jest nieprecyzyjny i wymaga zmiany.

Mając na uwadze powyższe, Organ potwierdza stanowisko przedstawione w rozstrzygnięciu I instancji, zgodnie z którym przyjęty w zmienionej wersji Regulaminu dostępu przez Operatora podział na dwie kategorie stawek za dostęp do OIU – stacji pasażerskich tj. opłatę za dostęp do stacji pasażerskiej przewidzianą dla ruchu regionalnego i dalekobieżnego, nie został wyczerpująco uzasadniony. Takiej oceny nie zmienia również fakt wprowadzenia do Regulaminu dostępu definicji pojęć „*ruch regionalny*” oraz „*ruch dalekobieżny*”, ponieważ w dalszym ciągu pojawiają się wątpliwości, czy w określonych sytuacjach stosowane są właściwe stawki (*vide* podany wyżej przykład kolei trójmiejskiej).

Odnosząc się do ujętego we Wniosku (str. 11) stwierdzenia Operatora, zgodnie z którym *PKP są skłonne dokonać zmian w Regulaminie dostępu i wprowadzić w nim definicje ruchu regionalnego oraz dalekobieżnego, zastrzegając jednak, że PKP nie są w posiadaniu danych dotyczących planowanych zatrzymań przewoźników na danej stacji pasażerskiej w podziale na pociągi dalekobieżne oraz regionalne*, pod warunkiem uzyskania danych od PKP PLK S.A. bezpośrednio lub za pośrednictwem UTK, Organ, pozytywnie oceniając wprowadzenie do Regulaminu dostępu ww. definicji (z zastrzeżeniem powyższych uwag), jednocześnie zwraca uwagę, że PKP S.A. jako operator negocjujący z poszczególnymi przewoźnikami umowy na dostęp do infrastruktury usługowej, powinien o stosowne dane występować samodzielnie, bez angażowania w ich zbieranie Prezesa UTK. Zgodnie bowiem z ustawą o transporcie kolejowym to operator ustala sposób wnioskowania o dostęp do obiektu (art. 36b ust. 1), a w Regulaminie dostępu określa zakres informacji, jakie powinien zawierać wniosek (art. 36f ust. 1 pkt 3). Powyższe oznacza, że to operator powinien pozyskać informację nt. rodzaju przewozu. Taką informację przewoźnik może wpisać we wniosku o dostęp do OIU.

Co do stanowiska PKP S.A., zgodnie z którym stosowana od 2017 r. dwukrotność stawki w ruchu regionalnym i zasady jej określenia nie były kwestionowane przez Prezesa UTK w dotychczasowych decyzjach, Organ zwraca uwagę, że we wcześniejszych decyzjach Prezes UTK nie potwierdził, że zasady podziału stawek stosowane przez PKP S.A. są prawidłowe. Ponadto, jak już zostało wyjaśnione w zaskarżonej Decyzji, postępowania administracyjne prowadzone w latach ubiegłych, oparte były na innym stanie prawnym, a także dotyczyły innych elementów Regulaminu dostępu, a co za tym idzie, prowadzący je Organ identyfikował inne nieprawidłowości, np. w zakresie warunków przyznawania dostępu czy zasad zawierania umów z przewoźnikami korzystającymi ze stacji pasażerskich.

Reasumując, Organ potwierdza stanowisko wyrażone w I instancji, ponownie wskazując na konieczność właściwego uzasadnienia wprowadzenia do Regulaminu dostępu podziału na ruch dalekobieżny i regionalny (i związanego z tym zróżnicowania opłat), uwzględniającego obiektywne kryteria pozwalające na niedyskryminacyjne stosowanie ww. podziału wobec przewoźników kolejowych. PKP S.A. 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 S.A. do naliczania opłat. Operator nie przedstawił także żadnych badań, czy też analiz uzasadniających wyższą opłatę za dostęp do stacji pasażerskich przewidzianą dla pociągów dalekobieżnych. W opinii Prezesa UTK PKP S.A. nie wykazała uzasadnienia dla funkcjonowania dwukrotności stawki dla ruchu dalekobieżnego. Organ uznaje zatem dokonany przez Operatora podział na ruch dalekobieżny i regionalny (przy uwzględnieniu przedstawionych wyżej zastrzeżeń), wskazuje jednak na konieczność nie budzącego wątpliwości uzasadnienia dla takiego podziału i związanego z nim zróżnicowania stawek, jak również dokonywania w kolejnych latach aktualizacji w oparciu o przeprowadzone w tym zakresie stosowne analizy.

Pkt 3 sentencji zaskarżonej Decyzji – zarzut naruszenia art. 36f ust. 1 pkt 5 oraz 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, str. 1).

W zaskarżonej Decyzji w pkt 3 sentencji, Prezes UTK nakazał zmianę § 10 ust. 8 Regulaminu dostępu poprzez stworzenie zamkniętego katalogu upustów uwzględniającego zasady niedyskryminującego traktowania przewoźników kolejowych.

W opinii Prezesa UTK, w Regulaminie dostępu powinny znaleźć się szczegółowe informacje dotyczące oferowanego systemu zniżek, a system ten powinien opierać się na zasadach równych dla wszystkich przewoźników kolejowych, bez dyskryminowania któregośkolwiek z nich.

W wersji Regulaminu dostępu sprzed 5 grudnia 2023 r., użycie w § 10 ust. 8 Regulaminu dostępu wyrażenia „specyficzne uwarunkowania”, bez doprecyzowania o jakie konkretnie uwarunkowania chodzi, dawało Operatorowi dużą przestrzeń dla interpretacji tego pojęcia w zakresie przyznawania upustów w opłacie za dostęp do stacji pasażerskiej. Taki zapis nie informował bowiem ani o wysokości upustu, ani też o sposobie jego obliczania.

Wyjaśnienie Strony (str. 7 pisma PKP S.A. z 20 września 2022 r.), według którego PKP S.A. w toku postępowania wykazała, że w Regulaminie dostępu wskazane są przykładowe opusty i że podstawą ich przyznania może być np. niekorzystanie przez przewoźnika z części stacji pasażerskiej, zmiana kategorii dworca, gdy ten nie spełnia wymogów stawianych danej kategorii, czy też czasowe ograniczenie w korzystaniu z obiektu (dworce tymczasowe, modernizacje), nie rozwiązywało kwestii nieprecyzyjnego sposobu ustalania przedmiotowych upustów. Zawarte w § 10 ust. 8 Regulaminu dostępu (wersja wcześniejsza) wyliczenie, właśnie poprzez otwarty charakter oraz użycie nieprecyzyjnego wyrażenia „specyficzny charakter”, mogło rodzić problemy w określeniu, jaka sytuacja ma specyficzny charakter i tym samym, czy uzasadnia przyznanie takich upustów.

Zmiany w Regulaminie dostępu w § 10 w ust. 8, wprowadzone uchwałą Zarządu PKP S.A. z dnia 5 grudnia 2023 r., zdaniem Strony doprecyzowały przesłanki udzielania opustów za dostęp do stacji pasażerskiej, uchylając tym samym wątpliwości odnośnie rozumienia pojęć „czasowego ograniczenia w dostępie do powierzchni przeznaczonej do obsługi” oraz „specyficznych uwarunkowań infrastruktury, które wpływają na ruch pasażerski w obrębie stacji pasażerskiej”.

Organ nie zgadza się jednak ze stwierdzeniem Skarżącej, że dokonana zmiana brzmienia § 10 ust. 8 Regulaminu dostępu nie budzi wątpliwości co do rozumienia ww. pojęć. Szczególnie w zakresie pkt 2) dot. *specyficznych uwarunkowań infrastruktury, które wpływają na ruch pasażerski* mogą powstawać wątpliwości związane z ustaleniem przez Operatora powierzchni, z której pasażerowie danego Przewoźnika nie korzystają. Pojawia się bowiem pytanie, w jaki sposób Operator ustali, którzy pasażerowie, a dokładniej pasażerowie którego Przewoźnika, korzystają bądź nie z danej powierzchni, a co za tym idzie, jaką metodą zostanie wyliczony dla danego Przewoźnika upust w opłacie za dostęp do stacji pasażerskiej, a także kto i w jakiej sytuacji takie badanie przeprowadzi. Jest to kwestia istotna, ponieważ, zgodnie z nowym brzmieniem § 10 ust. 8 pkt 2 Regulaminu dostępu, wysokość upustu zależy od udziału powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych, z której pasażerowie danego Przewoźnika nie korzystają, w łącznej powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych udostępnianej na danej stacji pasażerskiej. Zdaniem Organu, § 10 ust. 8 pkt 2 Regulaminu dostępu wymaga zmiany poprzez ustalenie metody liczenia opustu oraz określenie przesłanek jej stosowania, w sposób precyzyjny, nie budzący wyżej wskazanych wątpliwości.

Co do § 10 ust. 9 nowej wersji Regulaminu dostępu, Organ pozytywnie ocenia dokonanie przez PKP S.A. doprecyzowania brzmienia przepisu, konkretyzujące, że upust w maksymalnej wysokości 20% miesięcznej opłaty za dostęp do stacji pasażerskiej dotyczy stacji pasażerskich wskazanych w umowie zawartej pomiędzy PKP S.A. a przewoźnikiem, określającej zasady naliczania oraz wysokość opłat z tytułu dostępu do stacji pasażerskiej. Wcześniejsze sformułowanie budziło wątpliwości co do rozumienia pojęcia „stacja pasażerska”, które można było interpretować dwojako: w znaczeniu ogólnym – jako kategorię „stacja pasażerska”, obejmującą wszystkie stacje pasażerskie zarządzane przez Operatora, albo – w znaczeniu szczegółowym – jako pojedynczą, konkretną stację. Wskazanie, że chodzi o stacje pasażerskie ujęte w ww. umowie, rozwiewa przedstawione wyżej wątpliwości interpretacyjne.

Odnosząc się do przywołanej we Wniosku oceny Prezesa UTK, przedstawionej w odpowiedzi na skargę z dnia 07 czerwca 2019 r., w której Organ wskazał, że „W ocenie Prezesa UTK, PKP S.A. uregulowała kwestie upustów w sposób prawidłowy, bowiem ustawodawstwo unijne nie wyszczególnia jakie mają to być konkretne upusty/zniżki ani nie narzuca szczegółowego opisu ww. zasad”, należy zauważyć, że regulacje dotyczące zniżek uległy od tego czasu modyfikacjom tj. inaczej opisywano, co oznacza upust w maksymalnej wysokości 20% miesięcznej opłaty. Ponadto, Prezes UTK we wskazanej wyżej odpowiedzi na skargę jednoznacznie stwierdza, że *gdyby jednak PKP S.A. stosowało praktykę, polegającą na pobieraniu opłaty za dostęp do stacji pasażerskich, z których przewoźnik kolejowy w żaden sposób nie korzysta (w tym również poprzez komunikację zastępczą), wówczas zasadne jest złożenie przez przewoźnika skargi do Prezesa UTK, dotyczącej sposobu pobierania opłat przez operatora stacji pasażerskich*. Poza tym, wyrażone wówczas stanowisko Prezesa UTK nie było rozstrzygnięciem w formie decyzji administracyjnej i nie wiąże Prezesa UTK w postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Mając na uwadze powyższe, Organ uznaje zarzut Strony, dotyczący pkt 3 sentencji zaskarżonej Decyzji, za chybiony i raz jeszcze wskazuje na konieczność zawarcia w Regulaminie dostępu szczegółowych informacji na temat oferowanego systemu zniżek oraz precyzyjnie określonej metody liczenia upustów, nie budzącej wskazanych przez Organ wątpliwości.

Pkt 4 sentencji zaskarżonej Decyzji – zarzut naruszenia art. 36e ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym

W zaskarżonej Decyzji, w pkt 4 sentencji, Prezes UTK nakazał 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 przeznaczonych do obsługi podróżnych), ponoszonych przez Operatora.*

PKP S.A. powieliła w piśmie z 13 listopada 2023 r. wiele argumentów użytych w pismach uprzednio składanych do Prezesa UTK w niniejszej sprawie, które, jak stwierdzono w uzasadnieniu ww. Decyzji, nie zostały uznane za dowód rzetelnie przeprowadzonej analizy i kalkulacji narzutów kosztów pośrednich. Wśród argumentów tych znajdują się m. in.:

- informacje o tym, że Prezes UTK we wcześniej prowadzonych postępowaniach administracyjnych względem PKP S.A. nie rozstrzygał o zasadności kalkulacji kosztów (z czego PKP S.A. wywodzi rzekome milczące zatwierdzenie metody kalkulacji stosowanej przez Operatora);
- opis struktury organizacyjnej PKP S.A., zakres zadań i specyfika działalności Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami (dalej OGN) i Rejonów, które to zadania dość często się pokrywają lub uzupełniają (a granica zasięgu odpowiedzialności poszczególnych jednostek organizacyjnych jest nieostra, co może utrudniać rzetelną alokację kosztów tych jednostek organizacyjnych);
- informację o tym, że PKP S.A. nie stosuje w kalkulacji opłat narzutów kosztów pośrednich Centrali, czyniąc tym samym wrażenie, iż koszty dostępu do stacji pasażerskich mogłyby być wyższe, ale z troski o losy przewoźników Operator zdecydował o zaniechaniu doliczania kosztów opartych na tym parametrze;
- stanowisko PKP S.A., że wyższe koszty utrzymania nieruchomości dworcowych przekładają się w liniowy sposób na większe zaangażowanie czasu pracowników Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami i Rejonów.

Odnosząc się do argumentacji Operatora dotyczącej braku rozstrzygnięcia przez Prezesa UTK zasadności kalkulacji kosztów stanowiących bazę cennika dostępu do stacji pasażerskich, Operator pomija zupełnie kwestię tego, co było przedmiotem dotychczasowych postępowań prowadzonych przez Prezesa UTK wobec Operatora, tzn. owszem analizie podlegał Regulamin dostępu do stacji pasażerskich, jednak nie w zakresie dotyczącym istoty kalkulacji kosztów tak bardzo, jak miało to miejsce w postępowaniu zakończonym Decyzją. Sugerowane przez PKP S.A. rzekome milczące zatwierdzenie metody kalkulacji opłat (poprzez fakt braku rozstrzygnięcia bezpośrednio w formie decyzji organu) w analizowanym przypadku nie zaistniało z kilku względów. Po pierwsze, tryb milczącego załatwienia sprawy został uregulowany w rozdziale 8a k.p.a. i dotyczy sytuacji, gdy przepis szczególny rezerwuje taki tryb dla danego rodzaju sprawy oraz jest to sprawa wszczęta na wniosek strony wnoszącej do organu określone żądanie. Po drugie, Prezes UTK nie zatwierdza cennika opłat za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej, a rozpatruje skargi przewoźników kolejowych dotyczące dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i sposobu kalkulacji opłat oraz systemu pobierania opłat za usługi świadczone w tych obiektach (art. 13 ust. 3c pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym). Nie ma podstaw prawnych do tego, by uznać, że brak podejmowania przez organ rozstrzygnięcia w prowadzonych wcześniej postępowaniach w obszarze kalkulacji kosztów i metody ustalania opłat za dostęp do stacji pasażerskiej oznacza zatwierdzenie lub przyzwolenie na metodę kalkulacji, jaką Operator stosował. Zapadłe dotychczas rozstrzygnięcia, w obowiązującym wcześniej stanie prawnym, miały charakter wiążący wyłącznie co do treści i zakresu określonego w danej decyzji; rozszerzająca interpretacja Operatora zawarta w piśmie z 13 listopada 2023 r. jest bezpodstawną manipulacją i jako taka podlega odrzuceniu.

Odnosząc się do argumentacji Operatora dotyczącej sposobu ustalania narzutów kosztów pośrednich Rejonów i OGN – biorąc pod uwagę, że administrowanie i koordynacja prac utrzymaniowych obejmuje również przestrzeń, która nie stanowi powierzchni przeznaczonych do obsługi podróżnych, w tym przestrzeń mieszkalną, a także inne mienie, które podlega dzierżawie lub sprzedaży, z całą pewnością wskaźnik narzutu, oparty na całkowitych kosztach pośrednich Rejonu i całkowitych kosztach pośrednich OGN oraz stosunku wartości tych kosztów do wartości całkowitych kosztów bezpośrednich utrzymania i eksploatacji nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A., nie jest w tym przypadku zasadny. Przedstawione przez Operatora w piśmie z 5 lutego 2024 r. motywy szacowania narzutów kosztów pośrednich, jakkolwiek realne do stosowania z punktu widzenia ewidencji całkowitych kosztów ponoszonych przez PKP S.A., to jednak, z punktu widzenia zasad obowiązujących na rynku regulowanym, w tym analizy kosztów świadczenia usług w obiektach stacji pasażerskich oraz nadzoru nad sposobem ustalaniem opłat za te usługi (tak by był on sprawiedliwy i niedyskryminujący przewoźników kolejowych), okazują się niedostosowane do warunków rynku regulowanego. Jednocześnie, trudno znaleźć logiczne uzasadnienie dla wyrażonego przez PKP S.A. w piśmie z 13 listopada 2023 r. stanowiska w zakresie liniowego wzrostu nakładu pracy pracowników Rejonów i OGN ze względu na wartość kontraktowanych umów związanych z utrzymaniem i eksploatacją nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A. Trudno przyjąć za wiarygodny taki argument PKP S.A. ze względu na to, że nakład pracy po stronie pracowników

koordynujących proces eksploatacji i utrzymania (pracowników Rejonów i OGN) nie wzrasta liniowo w zależności od wartości umów, co więcej, w żaden sposób pracochłonność prac koordynacyjnych dotyczących eksploatacji i utrzymania powierzchni stacji pasażerskich nie została przez PKP S.A. udokumentowana, a sam sposób wyliczania kosztów pośrednich jest nieprzejrzysty i nieadekwatny do realnych kosztów ponoszonych przez Rejony i OGN na obsługę powierzchni stacji pasażerskich (co szerzej opisano w treści Decyzji).

Odnosząc się do zarzutu Operatora do benchmarku zaproponowanego w treści Decyzji, Prezes UTK zweryfikował ponownie założenia poczynione w treści Decyzji, niemniej jednak uwzględniając całkowitą powierzchnię przeznaczoną do obsługi podróżnych (budynku dworca i gruntów – z zastrzeżeniem jednak, że w gruntach Operator uwzględnia nadmierną powierzchnię zieleni, kwestionowaną powyżej w pkt 1), zarządzanie ww. wielkością powierzchni wyniesie ok. ~~1000~~¹, podczas gdy zadeklarowane przez PKP S.A. koszty przyjęte do cennika obowiązującego od 11 grudnia 2022 r. wynosiły ~~1000~~. Co więcej, uwzględniając dane o powierzchni udostępnianej podróżnym, zawarte w kolumnie L załącznika nr 2 do pisma PKP S.A. z 5 lutego 2024 r., które wzrosły w stosunku do poprzedniego okresu o ~~1000~~, zarządzenie taką wielkością powierzchni wyniesie może ok. ~~1000~~ podczas gdy zadeklarowane przez PKP S.A. koszty przyjęte do cennika obowiązującego od 10 grudnia 2023 r. wynoszą ~~1000~~. Przyjmując, że ww. założenia mają uproszczony charakter, widać nadwyżkę kosztów uwzględnianych do bazy cennika Operatora.

Porównując bazy kosztów przyjętych przez Operatora w ubiegłych latach oraz bazę kosztów zadeklarowaną w załączniku nr 1 do pisma PKP S.A. z 5 lutego 2024 r., widać istotny wzrost bazy kosztów.

Źródło:	Koszty powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych przyjęte do cennika	Przyrost
Kalkulacja 2020_2021	1000	-
Kalkulacja 2021_2022	1000	1000
Kalkulacja 2022_2023	1000	1000
Kalkulacja 2023_2024	1000	1000
Całkowity przyrost		1000

Istotny jest w ww. bazie udział wartości % narzutu kosztów Rejonów i OGN, który w poszczególnych okresach wygląda następująco:

Rodzaj kosztów pośrednich	Kalkulacja 2020_2021	Kalkulacja 2021_2022	Kalkulacja 2022_2023	Kalkulacja 2023_2024
Koszty pośrednie Rejonów	1000	1000	1000	1000
Koszty pośrednie OGN	1000	1000	1000	1000

PKP S.A. w piśmie z 5 lutego 2024 r. wyjaśniła, że przy opracowaniu cennika dostępu do stacji pasażerskich, obowiązującego od dnia 10 grudnia 2023 r. zastosowano taką samą metodę wyliczenia stawek za dostęp do stacji pasażerskich, jak w cenniku obowiązującym w okresie od 11 grudnia 2022 r. do 9 grudnia 2023 r. (za wyjątkiem doprecyzowania klasyfikacji zatrzymań pociągów z rozróżnieniem na zatrzymania regionalnie i dalekobieżne). Z pisma wynika również, że sposób kalkulacji narzutów kosztów pośrednich jest tożsamy ze sposobem stosowanym w poprzednim okresie rozliczeniowym. Prezes UTK w Decyzji stwierdził, że przyjęcie przez Operatora, że narzuty kosztów pośrednich Rejonów i OGN na koszty bezpośrednie powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych mogą być oszacowane na podstawie stosunku całkowitej wartości kosztów pośrednich Rejonów i OGN do pełnej wartości kosztów bezpośrednich utrzymania i eksploatacji nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A., jest nie do przyjęcia i w dalszym ciągu to stanowisko podtrzymuje.

¹ Oznaczenie ~~1000~~ pokazuje usuniętą treść będącą tajemnicą przedsiębiorcy

Pkt 5 sentencji zaskarżonej Decyzji – zarzut naruszenia art. 36e ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym

W zaskarżonej Decyzji w pkt 5 sentencji, Prezes UTK nakazał 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*.

PKP S.A. selektywnie odnosi się do sformułowań zawartych w uzasadnieniu pkt 5 sentencji Decyzji, nadając nadmierną wartość Raportowi dla UTK, sporządzonemu na jego zlecenie przez firmę Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA, zwanemu dalej „Raportem”, pomijając jednocześnie istotę sprawy, jaką jest wynikający z przepisów kierunek/sposób rozumienia, czym jest rozsądny zysk, a także w jaki sposób jego wartość powinna zostać ustalona.

Zgodnie z art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, rozsądny zysk powinien być rozumiany jako stopa zwrotu z własnego kapitału, uwzględniająca ewentualne ryzyko ponoszone przez operatora. Definicja rozsądnego zysku zawarta w przytoczonym powyżej przepisie jest tożsama z definicją rozsądnego zysku zawartą w art. 3 pkt 17 dyrektywy 2012/34/EU, gdzie „rozsądny zysk” oznacza stopę zwrotu z własnego kapitału, która uwzględnia ryzyko, w tym związane z przychodami – lub brak takiego ryzyka – ponoszone przez operatora obiektu infrastruktury usługowej i uwzględnia średnią stopę dla danego sektora w ostatnich latach.

Na podstawie więc tej samej, co w ustawie o transporcie kolejowym definicji rozsądnego zysku, wynikającej z dyrektywy 2012/34/EU, w podobny sposób jak przedstawił Prezes UTK w Decyzji, interpretuje się rozsądny zysk i dokonuje się jego kalkulacji w innych państwach UE, co zostało szerzej opisane na s. 29 Decyzji, gdzie Prezes UTK powołuje się m. in. na opracowanie IRG-Rail *Initial report on the charging principle of Article 31 (7) of Directive 2012/34/EU*². Jak oceniono w przytoczanej przez PKP S.A. wielokrotnie ekspertyzie prof. M. Wierzbowskiego i prof. D. Zarzeckiego, na s. 15: „Wpisuje się to w ogólną zasadę wynikającą z Dyrektywy 2012/34”. Co więcej, w analogiczny sposób dokonuje się kalkulacji rozsądnego zysku również w innych sektorach regulowanych. PKP S.A. mogła zgłębić zagadnienie kalkulacji rozsądnego zysku w innych państwach Unii Europejskiej, przez innych operatorów obiektów infrastruktury usługowej, a nawet samodzielnie przeanalizować, jak powyższe zagadnienie zostało uregulowane w innych sektorach, jednak nic nie wskazuje na to, by takich analiz dokonała, a przytoczana przez nią wielokrotnie ekspertyza prof. M. Wierzbowskiego i prof. D. Zarzeckiego całkowicie pomija tę kwestię (mimo, że autorzy ww. ekspertyzy za tzw. porównywalne państwa na potrzeby własnego opracowania uznali Francję, Austrię, Niemcy i Szwajcarię, ale tylko w zakresie, jaki odpowiadał przyjętym na potrzeby tego opracowania założeniom Operatora).

PKP S.A. wykazuje pewną niekonsekwencję, z jednej strony kwestionując wagę Raportu, który służył do opracowania *Wytucznych dla przedsiębiorstw sektora kolejowego dotyczących szacowania poziomu rozsądnego zysku w procesie ustalania opłat za udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej*³, a który uwzględniał praktyki kalkulacji rozsądnego zysku przez operatorów obiektów infrastruktury usługowej i praktyki organów regulacyjnych w innych państwach Unii Europejskiej, a także praktyki operatorów i organów regulacyjnych w innych sektorach regulowanych, z drugiej strony przyjmując za wiążącą i niepodlegającą dyskusji ekspertyzę prof. M. Wierzbowskiego i prof. D. Zarzeckiego, która w części dotyczącej metody ustalania rozsądnego zysku ma charakter opinii prawnej, uzupełnionej o elementy kalkulacyjne pasujące Operatorowi do zastosowania literalnej wykładni art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. Ze względu na to, że w wyżej wymienionej ekspertyzie dokonano obliczeń wyłącznie stopy zwrotu z kapitału własnego, pomijając równie istotną i niezbędną stopę zwrotu z kapitału obcego, a także ze względu na to, że w celu pozyskania źródeł do oszacowania stopy wolnej od ryzyka, beta kapitału własnego i premii za ryzyko rynkowe posłużono się danymi i wskaźnikami finansowymi opracowanymi przez niezależnych ekonomistów (A. Damodaran, Duff & Phelps) dla rynku zarządzania nieruchomościami w Stanach Zjednoczonych, podczas gdy ww. źródła (baza danych A. Damodaran, baza Duff & Phelps) posiadają dane co najmniej dla rynku europejskiego, ale również rynków rozwijających się, co bardziej odpowiada realiom gospodarczym Polski. Zatem wnioski PKP S.A. oparte na tej ekspertyzie nie mogą być przyjęte za uzasadnione, a szacunki z niej wynikające są obarczone błędami metodycznymi, które Prezes UTK opisał w treści Decyzji.

Prezes UTK nie podziela opinii PKP S.A. jakoby obowiązkiem Organu było wzięcie pod uwagę w pierwszej kolejności, że rozsądny zysk nie może być większy niż 10% w skali roku. W tym przypadku należy podkreślić ponownie, że sformułowanie „10% w skali roku” nie jest elementem definicji, tylko ustalonym przez ustawodawcę górnym limitem dla określenia jego wartości. Ponadto, to sformułowanie jest dodatkową regulacją w stosunku do definicji rozsądnego zysku zawartej w dyrektywie 2012/34/EU, uwarunkowaną specyfiką rynku kolejowego w Polsce, i również z tego względu poszukiwanie danych i wskaźników finansowych dotyczących rynku amerykańskiego oraz oparcie na nich metodyki kalkulacji chociażby kosztu kapitału własnego (w znaczeniu literalnym), jest błędem metodycznym Operatora. Co więcej, zaprezentowany przez PKP S.A. w piśmie z 13 listopada 2023 r. kierunek interpretacji, jakoby z art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym wynikało, że wartość rozsądnego zysku nie może przekroczyć

² IRG-Rail, *Initial report on the charging principle of Article 31 (7) of Directive 2012/34/EU*, 25 listopada 2019 r.

³ <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/20554,Wytuczne-dla-przedsiębiorstw-sektora-kolejowego-dotyczące-szacowania-poziomu-rozs.html>

10% wartości kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez Operatora, jest nadmiernym uproszczeniem, bowiem wartość rozsądnego zysku powinna zostać przez PKP S.A. obliczona (z zastrzeżeniem, że średnioważony koszt kapitału nie przekracza 10%), a następnie porównana z bazą kosztów udostępniania obiektu (wartość rozsądnego zysku nie może przekraczać wartości odpowiadającej 10% udziału w kosztach udostępniania obiektu, a wartość odpowiadająca 10% kosztów udostępniania obiektu nie może przekraczać wartości rozsądnego zysku ustalonego w sposób opisany przez Prezesa UTK w Decyzji i Wytycznych dla przedsiębiorstw sektora kolejowego, dotyczących szacowania poziomu rozsądnego zysku w procesie ustalania opłat za udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej). Co warto w tym miejscu podkreślić, treść przepisu art. 36e ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym od czasu wydania przez Prezesa UTK poprzedniego rozstrzygnięcia w sprawie regulaminu dostępu do stacji pasażerskich PKP S.A. uległa zmianie (ostatnia zmiana przepisu nastąpiła nowelizacją ustawy o transporcie kolejowym z 17 kwietnia 2020 r., wcześniej od 30 grudnia 2016 r. treść przepisu brzmiała następująco *Oplaty, o których mowa w ust. 1, nie mogą przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez operatora powiększonych o rozsądny zysk określony jako stopa zwrotu z kapitału własnego ustalona przez operatora, uwzględniająca ewentualne ryzyka, w szczególności związane z przychodami, oraz średnią stopę zwrotu dla danego sektora w ostatnich latach, nie większą niż 10%*). Metoda kalkulacji rozsądnego zysku przez Operatora zdaje się tkwić w warunkach prawnych obowiązujących przed nowelizacją z 2020 r.

Co więcej, PKP S.A. w piśmie z 21 grudnia 2023 r. poinformowała Prezesa UTK o wprowadzeniu zmian do Regulaminu dostępu do obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej na rok 2024, w którym zgodnie z treścią §10 ust. 2 *wysokość opłaty za dostęp do stacji pasażerskiej dla Przewoźników nie może przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez Operatora stacji pasażerskiej powiększonych o rozsądny zysk rozumiany jako stopa zwrotu z własnego kapitału uwzględniająca ewentualne ryzyko ponoszone przez Operatora stacji pasażerskiej, nie większy niż 10% w skali roku*. Następnie, w piśmie z 5 lutego 2024 r., PKP S.A. poinformowała, że przy opracowaniu cennika dostępu do stacji pasażerskich, obowiązującego od dnia 10 grudnia 2023 r. zastosowano taką samą metodologię wyliczenia stawek za dostęp do stacji pasażerskich, jak w cenniku obowiązującym w okresie od 11 grudnia 2022 r. do 9 grudnia 2023 r. (za wyjątkiem doprecyzowania klasyfikacji zatrzymań pociągów z rozróżnieniem na zatrzymania regionalnie i dalekobieżne), zastosowany został rozsądny zysk w wysokości 10%. Operator w ww. piśmie zawarł informację, że wielkość 10% stosowana jest przez PKP S.A. od 2017 r., a wyjątek stanowił okres epidemii związanej z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i skutkami ekonomicznymi, jakie wirus przyniósł dla przewoźników, kiedy to PKP S.A. obniżyło wskaźnik zysku odpowiednio do 0% i 3%. Przytoczone wyjaśnienia Operatora nie stanowią jednak uzasadnienia dla stosowania 10% rozsądnego zysku. Podobnie, nie można przyjąć za uzasadnienie materiału zawartego w załączniku nr 3 do pisma z 5 lutego 2024 r., w którym Operator miał przeprowadzić analizę wynikającą z *Wytycznych dla przedsiębiorstw sektora kolejowego dotyczących szacowania poziomu rozsądnego zysku w procesie ustalania opłat za udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej*⁴. W załączniku nr 3 do pisma z 5 lutego 2024 r. znajduje się m. in. wartość bilansowa powierzchni przeznaczonej do obsługi podróźnych w majątku trwałym finansowanym ze środków własnych Operatora, poziom WACC ustalony w wysokości 7,94% (bez podania źródła danych oraz okresu referencyjnego na podstawie których taką wartość przyjęto) oraz kwotę która stanowi 7,94% ww. wartości bilansowej powierzchni przeznaczonej do obsługi podróźnych w majątku trwałym finansowanym ze środków własnych Operatora. Z przedstawionych obliczeń nie wynika, że wysokość rozsądnego zysku przekracza wielkość przyjętą w opracowaniu cennika obowiązującego od 10 grudnia 2023 r., ani tym bardziej, że poziom rozsądnego zysku jaki stosuje Operator został rzetelnie i obiektywnie zbadany.

PKP S.A. zdaje się przyjmować maksymalną dopuszczalną przez ustawodawcę wartość % rozsądnego zysku i dopasowywać do niej uzasadnienie odpowiadające ww. maksymalnej wartości określonej w ustawie. Również z tego względu, biorąc pod uwagę powyżej opisane uwarunkowania i okoliczności, Prezes UTK podtrzymuje wnioski zawarte w zaskarżonej Decyzji.

Podkreślenia wymaga, że Operator jest zobligowany do ustalania opłat zgodnie z art. 36e ustawy o transporcie kolejowym, mając na względzie najlepsze praktyki międzynarodowe oraz wytyczne organu regulacyjnego dotyczące kalkulacji rozsądnego zysku (*Wytyczne dla przedsiębiorstw sektora kolejowego dotyczące szacowania poziomu rozsądnego zysku w procesie ustalania opłat za udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej*), które w sierpniu 2023 r. podlegały publicznym konsultacjom, a także którym poświęcono obszerny panel szkoleniowy w ramach szkolenia dla operatorów obiektów infrastruktury usługowej w 2023 r. Operator powinien zmierzać do tego, by stosowaną przez siebie ewidencję i metodę szacowania kosztów związanych z powierzchnią przeznaczoną do obsługi podróźnych dostosować do ww. przepisów i wytycznych. Prezes UTK podtrzymuje stanowisko wyrażone w Decyzji, że 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 tym procesem.

⁴ <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/20554,Wytyczne-dla-przedsiębiorstw-sektora-kolejowego-dotyczące-szacowania-poziomu-rozs.html>

Odpowiedź na zarzuty Wniosku, dotyczące naruszenia przepisów postępowania administracyjnego

Odnosząc się do ww. zarzutów, Organ stwierdza, co następuje.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w pkt II ppkt 1, PKP S.A. wskazała na naruszenie art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., poprzez dokonanie przez Organ dowolnej i arbitralnej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, sprzecznego z zasadami wiedzy, doświadczenia życiowego oraz regułami logicznego myślenia, oraz niezebanie i nierozpatrzenie przez Organ w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, niepodjęcie środków do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, nieprzeprowadzenie wszechstronnego postępowania wyjaśniającego poprzez nieuzasadnione pominięcie wniosków dowodowych strony, czego efektem było błędne, zdaniem Skarżącej, rozstrzygnięcie.

Odpowiadając na powyższe zarzuty, należy wskazać, że Prezes UTK prowadząc postępowanie, wziął pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, poddał ocenie cały materiał dowodowy zebrany w sprawie, odniósł się także do wszystkich dowodów zgromadzonych w sprawie. Prezes UTK nie odmówił pismom przedstawianym przez Stronę w toku postępowania wiarygodności ani mocy dowodowej. W ocenie Prezesa UTK działanie podjęte przez niego nie stanowią naruszenia art. 7 k.p.a., zgodnie z którym: *W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.*

Wszystkie działania podjęte przez Prezesa UTK służyły dokładnemu i rzetelnemu wyjaśnieniu stanu faktycznego, a w efekcie załatwieniu sprawy. Brak zasadności zarzutu przedstawionego przez Stronę potwierdza fakt zapewnienia Stronie prawa do czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności poprzez umożliwienie zapoznania się z całością zebranego materiału w sprawie, przedkładania oświadczeń oraz stanowisk uzupełniających dotychczasowe dowody.

Organ nie zgadza się z następującym stwierdzeniem Strony, odnoszącym się do uzasadnienia Decyzji, potwierdzającym w ocenie Strony *arbitralne i niczym nieuzasadnione pominięcie przez Organ stanowiska PKP przy rozstrzygnięciu niniejszej sprawy (...)* Organ *każdorazowo poprzestaje jedynie na wskazaniu, że argumentacja strony jest w jego ocenie niezasadna, nie uzasadniająca w żaden sposób swojego stanowiska. Przykładowo można wskazać na następujące stwierdzenia Organu, po których nie następuje żadna analiza twierdzeń podnoszonych przez stronę, która mogłaby uzasadnić nieuwzględnienie stanowiska strony przy wydawaniu decyzji – „Argumentacja PKP S.A. w tym zakresie nie znajduje poparcia Prezesa UTK”, „Argumentacja PKP S.A. podniesiona w piśmie z 30 maja 2023 r. nie znajduje uzasadnienia”, „Argumentacja PKP S.A. podniesiona w piśmie z 30 maja 2023 r. nie wpływa na ocenę i stanowisko Prezesa UTK w niniejszej sprawie”.* PKP S.A. zarzuca Organowi, że ten stwierdzał brak poparcia dla stanowiska Strony bez przeprowadzenia stosownej analizy, tymczasem przytoczone przez Stronę zdania stanowią wnioski z dokonanej przez Organ kompletnej i rzetelnej analizy badanego materiału dowodowego, podsumowujące stanowisko Organu do argumentacji przedstawianej przez Stronę w toku postępowania, co potwierdza sama kompozycja Decyzji, w której kolejne części uzasadnienia podsumowywane są właśnie tego rodzaju stwierdzeniami Organu, poprzedzonymi stosowną analizą. Fakt, że PKP S.A. nie zgadza się z twierdzeniami Organu nie świadczy o tym, że Organ narusza przepisy, tym bardziej, że Spółka, poza wyrażeniem swojej opinii, nie przedstawiła żadnej innej argumentacji potwierdzającej zarzucane Organowi naruszenie przepisów.

Reasumując, przy wydawaniu zaskarżonej decyzji Prezes UTK wyczerpująco zebrał i rozpatrzył materiał dowodowy, wziął pod uwagę całościowo zgromadzonego materiału dowodowego, prawidłowo dokonał subsumpcji, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały wnikliwie rozważone i ocenione, a rozstrzygnięcie oparto logicznymi argumentami. Obowiązująca w postępowaniu administracyjnym zasada legalizmu, konkretyzująca się w obowiązku działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, została zrealizowana. Prezes UTK działał więc zgodnie z zasadami k.p.a.

W związku z powyższymi zarzutami naruszenia art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., w ocenie Organu są bezzasadne.

W ppkt 2, PKP S.A. wskazała na naruszenie art. 75 § 1 k.p.a. w zw. z art. 84 § 1 k.p.a. poprzez dopuszczenie i przeprowadzenie przez Organ dowodu, w opinii Strony, sprzecznego z prawem tj. Raportu dla UTK, sporządzonego przez firmę Jarosław Kanasiewicz SYSTEM 10000 POLSKA. W dalszej kolejności, Strona zarzuciła Organowi naruszenie art. 84 k.p.a. poprzez niedopuszczenie i nieprzeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rachunkowości i kontrolingu w sytuacji, gdy Organ uznał, że do rozstrzygnięcia sprawy wymagane są wiadomości specjalne (ppkt 3). Natomiast ppkt 4 dotyczy zarzutu naruszenia przez Organ art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 78 § 1 i art. 79 § 2 k.p.a. poprzez bepodstawne, zdaniem Strony, nieuwzględnienie wniosku dowodowego.

W myśl art. 84 § 1. k.p.a.: *Gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii.*

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 z zakresu bezpieczeństwa, interoperacyjności i regulacji transportu kolejowego, właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. c Ustawy, 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 poprawnością ustalania i pobierania przez operatora obiektu infrastruktury usługowej opłat za korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej.

W myśl art. 13 ust. 3c pkt 2 Ustawy, Prezes UTK rozpatruje skargi przewoźników kolejowych dotyczące dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i sposobu kalkulacji oraz systemu pobierania opłat za usługi świadczone w tych obiektach.

Jak wynika z przytoczonych przepisów, Prezes UTK posiada jasno określone kompetencje w zakresie regulacji transportu kolejowego, również te, dotyczące opłat za dostęp do OIU. Przyznanie Prezesowi UTK uprawnienia w postaci nadzoru nad ustalaniem i pobieraniem opłat za korzystanie z OIU w sposób niedyskryminujący żadnego przewoźnika kolejowego, jednoznacznie dowodzi merytorycznej właściwości Organu w przedmiotowej sprawie.

Odnosząc się do powyższych zarzutów, Organ podtrzymuje stanowisko wyrażone w I instancji, zgodnie z którym twierdzenia przedstawione w raporcie nie stanowią merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy ani nie odzwierciedlają stanowiska Prezesa UTK, a wnioski powstałe z analizy Raportu miały charakter pomocniczy względem analiz prowadzonych przez Prezesa UTK w oparciu o merytoryczną wiedzę. Organ w prowadzonym postępowaniu uznał, że do rozstrzygnięcia sprawy nie są wymagane wiadomości fachowe w formie opinii biegłego, zatem nie zlecił sporządzenia takiej opinii. *Dowód z opinii biegłego powinien być dopuszczony dopiero wówczas, gdy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego co do okoliczności faktycznych okaże się, że pełna ocena wyników tego postępowania wymaga bliższego poznania reguł istniejących w danej dziedzinie. Biegły powinien więc odnieść się do konkretnych kwestii przedstawionych mu jako budzące wątpliwości lub wyjaśnić obowiązujące zasady ogólne w danej dziedzinie (vide wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt II GSK 611/20). W wyroku z 1 grudnia 2020 r. NSA stwierdził, że przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego (...) nie jest obowiązkiem organu, a uprawnieniem. Organ administracji ma swobodę w korzystaniu z tego środka dowodowego, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga wiadomości specjalnych (II OSK 1571/18, Legalis).*

W niniejszej sprawie Organ nie uznał, jak twierdzi Strona, że do rozstrzygnięcia sprawy wymagane są wiadomości specjalne, przeciwnie – w opinii Organu powołanie biegłego nie było konieczne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Nie widząc uzasadnienia dla powoływania biegłego, Organ nie uczynił tego, ponieważ wiedza merytoryczna Prezesa UTK – organu wyspecjalizowanego w zakresie przedmiotu rozstrzygnięcia, w oparciu o którą została wydana zaskarżona decyzja, była wystarczająca do przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia zgodnie z zasadami k.p.a. Prezes UTK zlecił natomiast równoległe sporządzenie Raportu podmiotowi trzeciemu, co nie wniosło nowych treści merytorycznych do sprawy, ponad okoliczności ustalone przez Organ na podstawie wcześniej zgromadzonego materiału dowodowego, potwierdziło jednak dokonaną przez Organ ocenę tego materiału. Zatem nie doszło do naruszenia art. 75 § 1 w zw. z art. 84 § 1 k.p.a., a stwierdzenie Strony, że rozstrzygnięcie Organu zapadło w oparciu o ww. Raport jest nieuzasadnione. Jak wyżej wskazano, treść Raportu nie miała decydującego wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie, a współpraca z autorem Raportu odbywała się równoległe do prowadzonego postępowania, natomiast wnioski wynikające z treści Raportu miały charakter pomocniczy w odniesieniu do analiz dokonanych przez Prezesa UTK, poprzedzonych samodzielną oceną materiału dowodowego. Zdaniem Prezesa UTK, wyjaśnienia i dokumenty przedstawione przez PKP S.A. w piśmie z 30 maja 2023 r. nie wnoszą nowych treści merytorycznych do sprawy, które zmieniałyby ustalone okoliczności na podstawie wcześniej zgromadzonego materiału dowodowego.

Konkludując, argumentacja, na której Strona oparła zarzut naruszenia art. 75 § 1 k.p.a. w zw. z art. 84 § 1 k.p.a., nie znajduje uznania Organu.

Odpowiadając na zarzut dotyczący naruszenia art. 84 k.p.a. (ppkt 3), Organ ponownie wskazuje, że nie może być mowy o naruszeniu przepisów powyższego artykułu, gdyż w ocenie Organu wyjaśnienie sprawy nie wymagało uzyskania opinii biegłego, zatem Organ, o czym była już mowa wcześniej, nie uznał, wbrew twierdzeniu Strony, że do rozstrzygnięcia sprawy wymagane są wiadomości specjalne. Powołanie biegłego, w myśl art. 84 § 1 k.p.a. ma charakter fakultatywny i zależy od uznania Organu prowadzącego postępowanie. Co więcej, w orzecznictwie przyjmuje się, że w procedurze administracyjnej nie ma obowiązku przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego nawet wówczas, gdy wyjaśnienie sprawy wymaga wiadomości szerszych niż przeciętne w danej dziedzinie (vide wyrok NSA z 26 października 2016 r., sygn. Akt II OSK 950/15, Legalis).

W niniejszym postępowaniu Prezes UTK nie uznał za konieczne powołać biegłego, do czego miał prawo, a zatem zarzut Strony należy uznać za chybiony.

Odnosząc się do zarzutu przedstawionego w ppkt 4, dotyczącego bezpodstawnego w opinii Skarżącej nieuwzględnienia wniosku dowodowego Strony o przeprowadzenie dowodu, w pierwszej kolejności należy wskazać, że realizując

obowiązek wynikający z art. 10 § 1 k.p.a., Organ zapewnił Stronie czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwił wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Organ prowadzący postępowania powinien jednak odmówić przeprowadzenia dowodu, jeżeli uzna, że nie wniesie on nic nowego do sprawy. Zgodnie bowiem z art. 78 § 1 *żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy*. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 sierpnia 2017 r.: *W każdym postępowaniu organ administracji publicznej zobowiązany jest do zgromadzenia dowodów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia danej sprawy i poczynienia na tej podstawie niezbędnych ustaleń faktycznych. O tym, jakie ustalenia faktyczne są konieczne dla załatwienia sprawy, decydują prawidłowo wyłożone przepisy prawa materialnego, nie zaś subiektywne przekonanie strony. Żaden organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku przeprowadzenia wszystkich dowodów wnioskowanych przez stronę (vide wyrok NSA, sygn. akt I OSK 1607/16)*. Powyższe znajduje potwierdzenie również w innym wyroku NSA, zgodnie z którym *organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy, nie zaś wszelkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od oceny przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości (vide wyrok NSA z 3.11.2021 r., sygn. akt II OSK 3526/18, Legalis)*. W ocenie Prezesa UTK przedmiotowy wniosek Strony nie zasługiwał na uwzględnienie, gdyż to nie w oparciu o twierdzenia i wnioski przedstawione w Raporcie, ale na podstawie merytorycznej wiedzy Organu prowadzącego postępowanie, w niniejszej sprawie zostało wydane rozstrzygnięcie. Jak już wspomniano wcześniej, Raport jedynie potwierdził to, co zostało przez Organ ustalone w wyniku przeprowadzonych w toku postępowania analiz. Z tego też względu zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 78 § 1 i art. 79 § 2 k.p.a. nie zasługuje na uwzględnienie.

Organ zauważa również, że stosowna argumentacja co do braku uzasadnienia dla powołania biegłego, została przedstawiona Stronie w postanowieniu Prezesa UTK z dnia 15 stycznia 2024 r. (znak: DRR-WLKD.732.5.2023.4.MGG) w przedmiocie odmowy dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i kontrolingu na okoliczność prawidłowego oraz zgodnego z zasadami rachunkowości sposobu obliczania kosztów pośrednich związanych z udostępnianiem stacji pasażerskich, a także prawidłowego wyliczenia rozsądnego zysku.

Reasumując, w ocenie Prezesa UTK przedstawione przez Spółkę we Wniosku zarzuty są chybione i nie zasługują na uwzględnienie. Również dokonane przez Stronę zmiany w Regulaminie dostępu nie wypełniły w dostatecznym zakresie nakazów Prezesa UTK, ujętych w sentencji zaskarżonej Decyzji. Biorąc pod uwagę argumentację przedstawioną przez Prezesa UTK w niniejszej decyzji, wynikającą z ponownej analizy sytuacji prawnej i faktycznej sprawy, należy uznać, że Decyzja została wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i jako taka powinna pozostać w porządku prawnym.

Mając na uwadze powyższe, Prezes UTK postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na niniejszą decyzję, która jest ostateczna, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji za pośrednictwem Prezesa UTK. Wpis od skargi wynosi 200 zł i uiszczany jest gotówką do kasy sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy tego sądu (art. 16 § 1 k.p.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 1, art. 13 § 1 i § 2, art. 52 § 1 i § 2, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (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 – 262 p.p.s.a.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego *Ignacy Góra*