



DZIENNIK URZĘDOWY

PREZESA

URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

Warszawa, dnia 9 października 2019 r.

Poz. 35

DECYZJA NR DRR-WRRR.715.14.2019.EM PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

z dnia 19 września 2019 r.

w sprawie korzystania przez Arriva RP sp. z o.o. z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej zarządzanych przez Polskie Koleje Państwowe S.A. bez zawartej umowy.

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, w związku z art. 13a ust. 1, 13b ust.1 oraz art. 36c ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 710 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”, lub „Ustawą”, po rozpatrzeniu złożonego przez Arriva RP sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu, zwaną dalej „Arriva”, „Przewoźnikiem”, „Stroną” lub „Spółką”, wniosku z 2 sierpnia 2019 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „Prezesem UTK”, decyzji z 11 lipca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.AKK stwierdzającej naruszenie przez Stronę przepisów z zakresu kolejnictwa, tj. art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez Stronę z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej – stacjach pasażerskich zarządzanych przez Polskie Koleje Państwowe S.A., zwanej dalej „PKP S.A.” lub „Operatorem”, bez zawartej umowy o udostępnienie obiektów infrastruktury usługowej,

utrzymuję w mocy w całości decyzję Prezesa UTK z 11 lipca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.AKK.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny:

Prezes UTK, w piśmie do PKP S.A., z 20 marca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.5.2019.1.TK, zwrócił się o informację czy ze wszystkimi przewoźnikami kolejowymi, korzystającymi z obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. zostały zawarte umowy, o których mowa w art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Ponadto Prezes UTK zwrócił się o wskazanie przewoźników, z którymi nie zostały zawarte umowy oraz o przekazanie informacji, czy ww. przewoźnicy złożyli wnioski o udostępnienie stacji pasażerskich, z uwzględnieniem przyczyn niezawierania ww. umów.

PKP S.A. w piśmie do Prezesa UTK z 29 marca 2019 r. poinformowała, że Arriva nie złożyła wniosku o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej i nie podpisała wymaganej umowy.

Jednocześnie PKP S.A. wyjaśniła, że wystawiła za okres od 10 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. faktury za bezumowne korzystanie z obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, z których korzystał Przewoźnik, natomiast podmiot ten nie przyjął wystawionych faktur i nie dokonał płatności.

Następnie Prezes UTK pismem z 10 kwietnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.3.TK, zawiadomił Przewoźnika o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie naruszenia art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez korzystanie przez Przewoźnika z usług świadczonych na stacjach pasażerskich w rozkładzie jazdy pociągów 2017/2018 bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej. Jednocześnie Prezes UTK poinformował Stronę, że do materiału dowodowego w sprawie włączone zostały poniższe dokumenty:

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

Ponadto Prezes UTK wezwał Spółkę do udzielenia następujących informacji:

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

Przewoźnik pismem z 30 kwietnia 2019 r., znak: L. Dz. SU, AG/896/04/2019, (data wpływu: do Urzędu Transportu Kolejowego: 6 maja 2019 r.) odpowiedział na wezwanie Prezesa UTK z 10 kwietnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.3.TK. Strona poinformowała, że nie korzysta z obiektów infrastruktury usługowej - stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. W dalszej części pisma Strona wskazała, że *korzysta z pomieszczeń wyłączonych z obszaru „OIU” - stacja pasażerska, na podstawie odpowiednio oddzielnych umów i na odrębnych zasadach*. Odpowiadając na pytanie nr 2, Spółka wskazała, że prowadzi sprzedaż biletów na obszarach wyłączonych z OIU. Strona dodała, że sprzedaż biletów w biletomatach prowadzi na podstawie umów zawartych z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., zwanej dalej „PKP PLK S.A.”, nr KNDU-NGD6-222-21/2016 UK z dnia 23 lutego 2016 r. (dot. umowy najmu powierzchni pod biletomaty na stacji Toruń Wschodni) oraz nr 54/203/054/00/27000079/11 (dot. umowy najmu powierzchni pod biletomaty na stacji Tuchola). Ponadto Przewoźnik stwierdził, że na dzień sporządzenia pisma z 30 kwietnia 2019 r., jest w trakcie negocjacji umowy najmu powierzchni pod biletomaty na peronie PKP PLK S.A. w Chełmży. Jednocześnie Przewoźnik wskazał, że agentem pomieszczeń kasowych, posiadającym z PKP S.A. odrębne umowy, jest przedsiębiorstwo „DOMPOL” (kasy w Bydgoszczy, Grudziądzu i Świekatowie). Następnie w odniesieniu do pytania nr 3 Arriva wskazała, że umieszcza tablice informacyjne jedynie na peronach, na podstawie umów zawartych z PKP PLK S.A. Spółka wskazała również, że: *w późniejszych miesiącach do każdej z ww. umów sporządzone zostały aneksy dotyczące kwot lub liczby stacji/przystanków. Przedmiotowe umowy dotyczą powierzchni pod tablice informacyjne, które Przewoźnik wiesza na całej swojej sieci (łącznie ze stacją Hel i Kościerzyna), za wyjątkiem stacji: Toruń Główny, Bydgoszcz Główna, Bydgoszcz Leśna oraz Bydgoszcz Wschód.*

Pismem z 10 maja 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.10.AKK, Prezes UTK zawiadomił Stronę, że niniejsze postępowanie nie zostanie zakończone w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. z uwagi na przedłużenie terminu dla Przewoźnika na zajęcie stanowiska i konieczność zapoznania się z tym stanowiskiem przez Prezesa UTK. Nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono na 28 czerwca 2019 r.

Prezes UTK pismem z 29 maja 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.15.AKK, poinformował Stronę o uprawnieniach wynikających z art. 10 k.p.a., tj. o możliwości złożenia ostatecznych oświadczeń i stanowisk w sprawie oraz wypowiedzi co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma. Dodatkowo, Prezes UTK poinformował Stronę, że do materiału dowodowego w niniejszej sprawie włączono następujące dokumenty:

- wniosek Arriva z 18 kwietnia 2019 r., znak: L.dz.: BK-JL/04/152/2019 (wniosek o wydłużenie terminu na odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania);
- wniosek pełnomocnika Arriva o udostępnienie dokumentów z akt sprawy z 23 kwietnia 2019 r., znak: L. Dz. SU.AG/840/04/2019;
- pismo Prezesa UTK z 25 kwietnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.5.AKK (wyrażenie zgody na przedłużenie terminu na odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania);
- pismo pełnomocnika Arriva z 30 kwietnia 2019 r., znak: L. Dz. SU, AG/896 /04/2019 (odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania);
- wezwanie Prezesa UTK do uzupełniania przez Arriva braków formalnych w postaci braku pełnomocnictwa z 6 maja 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.7.AKK;
- pismo PKP S.A. z 9 maja 2019 r., znak: KN03.6111.10.2018.BS/18 do zarządu Arriva, przekazane do wiadomości Prezesa UTK;
- pismo Prezesa UTK z 10 maja 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.9.AKK, w sprawie wniosku o udostępnienie akt postępowania;
- zawiadomienie Prezesa UTK z 10 maja 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.10.AKK w sprawie przedłużenia terminu postępowania;
- pismo pełnomocnika Arriva z 14 maja 2019 r., znak: L.dz. SU,AG/988/05/2019;
- pismo PKP S.A. z 21 maja 2019 r., znak: KSI03.6111.4.2019/1;
- schemat połączeń obsługiwanych przez Arriva, dostępny na stronie internetowej: <https://arriva.pl/art/11/gdzie-jezdzimy.html>, [dostęp na dzień 28 maja 2019 r.];

- rozkłady jazdy pociągów Arriva, dostępne na stronie: <https://arriva.pl/art/9/rozkladjazdy.html>, [dostęp na dzień 28 maja 2019 r.].

Strona, pismem z 10 czerwca 2019 r., znak: SU, AG/1239/06/2019, (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego: 21 czerwca 2019 r.) podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie. Ponadto, Strona wskazała, że jako przewoźnik kolejowy jest uprawniona do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej i wyrazem realizacji tego prawa jest Umowa nr 60/012/145/00/17000079/18 o wykorzystanie zdolności przepustowej do przewozu osób w rozkładzie jazdy pociągów 2018/2019 z 13 listopada 2018 r. zwarta z PKP PLK S.A., która przyznaje Stronie możliwość korzystania z peronów zarządzanych przez PKP PLK S.A. Ponadto Arriva w ww. piśmie, stwierdziła również, że nałożenie na nią obowiązku dokonywania opłat za dostęp do stacji pasażerskiej stanowiłoby podwojenie opłat, ponieważ w ocenie Spółki, uiszcza ona już opłatę za dostęp do peronów. Zdaniem Spółki, w zakresie usług wykraczającym poza minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, Strona korzysta z obiektów pozostających w zarządzie PKP S.A. i PKP PLK S.A. na podstawie odrębnych umów najmu i dzierżawy, które opisane zostały w odpowiedzi Strony z dnia 30 kwietnia 2019 r. na zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego. Strona w ww. piśmie wskazywała, także że: *Przysługujące Stronie prawo minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, którego realizacji zarządca nie może jej odmówić, wraz z uprawnieniami wynikającymi z dodatkowo zawieranych umów najmu lub dzierżawy, są wystarczające dla należytego świadczenia przez nią usług w ramach prowadzonej działalności. Innymi słowy - zbytecznym dla zachowania wysokiej jakości tychże usług było i pozostaje nadal korzystanie przez Stronę z obiektów innych, aniżeli stanowiące elementy infrastruktury kolejowej.*

Pismem z 25 czerwca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.19.AKK, Prezes UTK poinformował, że niniejsze postępowanie nie zostanie zakończone w terminie, o którym mowa w zawiadomieniu z 10 maja 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.10.AKK z uwagi na pismo pełnomocnika Arriva z 10 czerwca 2019 r., znak: SU,AG/1239/06/2019 i konieczność jego analizy przez Prezesa UTK. Nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono na 12 lipca 2019 r. W tym samym piśmie, Prezes UTK poinformował także Stronę o uprawnieniach wynikających z art. 10 k.p.a., tj. o możliwości złożenia ostatecznych oświadczeń i stanowisk w sprawie oraz wypowiedzi co do zebranych dowodów i materiałów a także jeszcze raz poinformował jakie dokumenty dołączono do niniejszego postępowania.

Strona nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia.

11 lipca 2019 r., Prezes UTK wydał decyzję, znak: DRR-WRRR.715.8.2019.AKK, zwaną dalej „Decyzją”, w której stwierdził naruszenie przez Stronę przepisów z zakresu kolejnictwa tj. art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, polegające na korzystaniu przez Stronę z usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej – stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., bez zawartej umowy o udostępnienie obiektów infrastruktury usługowej. Dodatkowo, Prezes UTK wyznaczył w ww. Decyzji, termin na usunięcie nieprawidłowości wskazanej w Decyzji do dnia 30 września 2019 r.

Decyzja została doręczona Stronie 19 lipca 2019 r.

Pismem z 2 sierpnia 2019 r., (data doręczenia do Urzędu Transportu Kolejowego: 6 sierpnia 2019 r.), Arriva wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Spółka w ww. piśmie, zarzuciła Decyzji następujące naruszenie przepisów:

1. *naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 36c ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym stwierdzeniu przez Organ, iż Strona korzysta z usług świadczonych z obiektów infrastruktury usługowej – stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. bez zawartej umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej, podczas gdy w istocie elementy infrastruktury z których Strona korzysta należą do infrastruktury kolejowej, a to korzystanie nie wymaga zawarcia przedmiotowej umowy i jest zagwarantowane Stronie w ramach przysługującego jej prawa minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej;*
2. *naruszenie przepisów postępowania tj. art. 6 k.p.a. poprzez samodzielne ustalenie i przyjęcie przez Prezesa UTK dowolnej definicji „powierzchni odprawy pasażerskiej” oraz „odprawy pasażerskiej”, a tym samym przekroczenie przez Organ granic kompetencji przyznanych mu przepisami prawa w zakresie regulacji transportu kolejowego, w szczególności związanych z nadzorem nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury kolejowej;*
3. *naruszenie przepisów postępowania tj. art. 7a § 1 k.p.a. polegające na nierozstrzygnięciu na korzyść Strony wątpliwości co do treści normy prawnej zawartej w art. 36j ust. 1 pkt 2 w zakresie, w jakim posługuje się ona pojęciem „powierzchni przeznaczonych do odprawy podróżnych”, niezdefiniowanym w przepisach prawa unijnego i krajowego;*

4. *naruszenie przepisów postępowania tj. art. 81a k.p.a. polegające na nierozstrzygnięciu na korzyść Strony wątpliwości co do stanu faktycznego w zakresie, w jakim ze względu na postępowanie toczony przed TSUE i zakończony wyrokiem z dnia 10 lipca 2019 r., nie było możliwym definitywne ustalenie, czy w istocie Strona - korzystając z peronów - faktycznie korzysta z infrastruktury kolejowej, czy z infrastruktury usługowej;*
5. *naruszenie przepisów postępowania tj. art. 8 k.p.a. polegające na nieprzeprowadzeniu przez Organ postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej i nie kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.*

Wskazując na powyższe zarzuty Arriva wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy, uchylenie Decyzji w całości i umorzenie postępowania pierwszej instancji.

Pismem z 12 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.14.2019.2.EM, Prezes UTK zawiadomił Stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie.

Prezes UTK pismem z 23 sierpnia 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.14.2019.3.EM, zawiadomił Strony o uprawnieniach wynikających z art. 10 k.p.a., tj. o możliwości złożenia ostatecznych oświadczeń i stanowisk w sprawie oraz wypowiedzi co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 5 dni od dnia otrzymania pisma.

Strona nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia.

Mając powyższe na uwadze, Prezes UTK postanowił, co następuje.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej zaskarżoną Decyzją, z uwzględnieniem podniesionych przez Stronę zarzutów, a w konsekwencji ustalenie, czy zaskarżona Decyzja została wydana zgodnie z przepisami prawa oraz czy była zasadna pod względem kryterium słuszności i celowości. Decyzja została wydana zgodnie z przepisem art. 13b ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym *W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.*

Decyzja dotyczyła stwierdzenia czy Spółka korzysta z obiektu OIU – stacji pasażerskich, zarządzanych przez PKP S.A. Przewoźnik nie miał zawartej umowy na korzystanie ze stacji pasażerskich, dlatego też w Decyzji, Prezes UTK stwierdził, że Arriva korzysta bezumownie z obiektów zarządzanych przez PKP S.A., w związku z czym naruszyła art. 36c ust. 1 Ustawy. Zgodnie bowiem z art. 36c ust. 1 Ustawy *Przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie po zawarciu z operatorem umowy określającej w szczególności prawa i obowiązki operatora i przewoźnika kolejowego związane ze świadczonymi usługami.*

Zgodnie z 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 szczególny 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.

W pierwszej kolejności, Prezes UTK przeanalizował legitymację prawną do wniesienia odwołania posiada podmiot. Przesłanki które musiały zostać spełnione określone zostały w 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. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

W myśl art. 29 k.p.a. Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. K.p.a. nie przewiduje żadnych przesłanek materialnych, które ograniczałyby legitymację strony do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przyjąć należy, że w stosunku do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy *jedyną przesłanką jest niezadowolenie strony z rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu I instancji. Stronie przysługuje zatem legitymacja do wniesienia odwołania, gdy jest niezadowolona z decyzji I instancji, przy czym określenie – „niezadowolona z decyzji” – należy interpretować rozszerzająco.*

Zbliżone stanowisko przyjął Naczelny Sąd Administracyjny, zwany dalej „NSA”, w wyroku z 4 lutego 1993 r., sygn. akt: SA/Kr 558/92: *Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza ograniczeń formalnych ani materialnych dotyczących prawa odwołania się strony. W nauce zgodnie podkreśla się, że Kodeks postępowania administracyjnego nie uzależnia realizacji przez stronę odwołania od udziału jej w postępowaniu przed organem I instancji (ograniczenie formalne). Prawo odwołania się ma nie tylko strona, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją, ale również osoba, która wprawdzie nie brała udziału w postępowaniu, ale jest stroną w rozumieniu przepisów art. 28 k.p.a.*

Stosownie do regulacji art. 128 k.p.a., odwołanie strony nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Arriva wraz z wnioskiem przedłożyła uzasadnienie swojego stanowiska, które wraz z pozostałym materiałem dowodowym zostało w toku postępowania odwoławczego wnikliwie przeanalizowane.

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że Arriva jest osobą prawną posiadającą pełną zdolność do czynności prawnej, której obowiązków prawnych dotyczy zaskarżona Decyzja. Ponadto należy stwierdzić, że Spółka 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 Przewoźnika spełnione, w związku z tym zasadne jest twierdzenie, że Arriva posiadała legitymację prawną do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Decyzja Prezesa UTK z 11 lipca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.AKK została doręczona do Spółki 19 lipca 2019 r., zaś wniosek o ponowne rozpatrzenie został nadany w polskiej placówce pocztowej 2 sierpnia 2019 r. Stosownie do art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., *termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe.* Tym samym został zachowany 14-dniowy termin do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

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

Według art. 138 ust. 1 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.*

Zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie 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 decyzje, 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 zwany dalej „WSA”, w Krakowie z 29 września 2016 r., sygn. akt: II SA/Kr 655/16).

Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w I instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu I instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym (por. wyrok NSA z 21 czerwca 1988 r. sygn. akt: SA/Lu 151/88, Orzecznictwo NSA 1988, Nr 2, poz. 72). Organ II instancji ocenia materiał dowodowy i orzeka według stanu prawnego istniejącego w dacie wydania decyzji odwoławczej (tak: wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 1995 r., sygn. akt: SA/Gd 435/95, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 1996, Nr 2, poz. 39).

Przepis art. 138 k.p.a. w sposób wyczerpujący określa rodzaje rozstrzygnięć organu odwoławczego. Oznacza to, że nie może on wyjść poza granice wyznaczone tym uregulowaniem, w szczególności zaś poprzestać wyłącznie na uchyleniu zaskarżonej decyzji bądź stwierdzeniu jej nieważności. Jednoznacznie wypowiedział się w tej materii NSA (wyrok z dnia 13 grudnia 1983 r., sygn. akt: SA/Kr 706/83 Gospodarka – Administracja Państwowa 1987, nr 5, s. 4 oraz z dnia 14 lutego 1986 r. sygnatura akt III SA 1344/85 Gospodarka – Administracja Państwowa 1987, nr 8, s. 45, za: Z. Kmiecik, Warianty rozstrzygnięcia organu odwoławczego, [w:] *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, wydawnictwo Oficyna 2011, LEX Nr 124769). NSA wyraził pogląd, że uchylając zakwestionowaną w formie odwołania decyzję, organ odwoławczy *jest zobowiązany do określenia swego stanowiska w sprawie, co powinno nastąpić poprzez orzeczenie co do istoty sprawy, umorzenie postępowania lub przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji*.

Prezes UTK, rozpatrując ponownie sprawę w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego, wziął pod rozwagę całokształt materiału dowodowego zebranego w sprawie, w tym również stanowisko Strony zaprezentowane we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z 2 sierpnia 2019 r.

Analizując ponownie sprawę, Prezes UTK stwierdził, że niewątpliwie Arriva korzysta ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. Korzystanie z infrastruktury stacji pasażerskiej przez Przewoźnika, sprowadza się do korzystania przez jego pasażerów z powierzchni wchodzącej w skład obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej takich jak np. poczekalnia. Podróżni mają bowiem zagwarantowane prawo do korzystania ze stacji pasażerskich na podstawie przepisów Ustawy (art. 36k ust. 1 Ustawy). Również w art. 36k ust. 4 Ustawy, ustawodawca zagwarantował podróżnym możliwość korzystania z poczekalni. Zatem z ww. przepisów wynika, że podróżni mają prawo korzystać z pomieszczeń wchodzących w skład OIU - stacji pasażerskiej. Strona na żadnym etapie postępowania nie wskazała, że ma zawartą umowę na udostępnienie obiektów infrastruktury usługowej zarządzanej przez PKP S.A. Zgodnie z art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie po zawarciu z operatorem umowy określającej w szczególności prawa i obowiązki operatora i przewoźnika kolejowego związane ze świadczonymi usługami.

Prawodawca w art. 36j ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym uszczegółowił zakres korzystania ze stacji pasażerskiej, zgodnie z tym udostępnianie stacji pasażerskiej polega na:

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

Prezes UTK na podstawie zebranego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, stwierdza, że pociągi Przewoźnika zatrzymują się przy stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. Z informacji podanej na stronie internetowej Przewoźnika pod adresem: <https://arriva.pl/art/63/kasy-biletowe.html> jednoznacznie wynika, że Arriva posiada kasy biletowe na stacjach zarządzanych przez PKP S.A. w: Bydgoszczy Głównej, Grudziądzu, Świekatowie, Toruniu Wschodnim. Na stacjach Bydgoszcz Główna, i Toruń Wschodni, znajdują się także automaty biletowe Przewoźnika. Mimo faktu wskazanego przez Spółkę, że udostępnianie kas następuje na podstawie odrębnych zasad, lokalizacja punktów sprzedaży biletów warunkuje konieczność skorzystania przez pasażerów z powierzchni służącej odprawie podróżnych.

Zgodnie z § 7 ust. 1 Regulaminu, warunkiem uzyskania przez Przewoźnika dostępu do stacji pasażerskiej jest złożenie wniosku o udostępnienie stacji pasażerskiej. W § 7 ust. 6 wskazano, iż, *na podstawie złożonego Wniosku, Przewoźnikowi i jego pasażerom przysługuje prawo do korzystania z powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych oraz umieszczenia informacji zgodnie z Rozporządzeniem*.

Jako powierzchnię przeznaczoną do odprawy należy rozumieć powierzchnię, przeznaczoną do wykonywania czynności związanych z podróżą, za czynności takie należy uznać np. oczekiwanie na zakup biletu, oczekiwanie na pociąg oraz dotarcie do ciągów komunikacyjnych prowadzących do stacji pasażerskiej.

Po przeprowadzeniu ponownej analizy sprawy, na podstawie zebranych dowodów oraz analizie przepisów ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK stwierdza, że Strona narusza przepis art. 36c Ustawy poprzez korzystanie ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. bez zawartej umowy. Zgodnie z oświadczeniem PKP S.A. z dnia 29 marca, do Operatora nie wpłynął nawet wniosek Strony o udostępnianie obiektu infrastruktury usługowej. Arriva na żadnym etapie postępowania nie zanegowała tego twierdzenia oraz nie poinformowała Prezesa UTK, o zmianie tego faktu.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przepisu art. 36c ust. 1 Ustawy, zdaniem Prezesa UTK zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie z poniższych względów.

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Spółki, że *w istocie elementy infrastruktury z których Strona korzysta należą do infrastruktury kolejowej, a to korzystania nie wymaga zawarcia przedmiotowej umowy i jest zagwarantowane stronie*

w ramach przysługującego jej prawa minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Wydając zaskarżoną Decyzję, Prezes UTK stwierdził, że Strona korzysta ze stacji pasażerskich bez zawartej umowy, o której mowa w art. 36c ust. 1 Ustawy. Definicja stacji pasażerskiej, określona w art. 4 ust. 53 Ustawy wskazuje, że jest to *obiekt infrastruktury usługowej obejmujący dworzec kolejowy lub perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dotarcie do peronów (...)*. Zgodnie z tą definicją w skład stacji pasażerskiej wchodzi zarówno perony jak i dworce kolejowe.

Tymczasem zarzuty przedstawione przez Spółkę koncentrują się przede wszystkim na wykładni i zastosowaniu załącznika nr 1 do Ustawy i załącznika nr 1 do zapisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r., (Dz. Urz. UE L 343 z 14 grudnia 2012, str. 32) w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, zwanej dalej „Dyrektywą 34”, tj. na sposobie kwalifikacji infrastruktury peronowej wchodzącej w skład stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. jako infrastruktury kolejowej. Należy podkreślić, że istotą zaskarżonej Decyzji było stwierdzenie, że Spółka bezumownie korzysta ze stacji pasażerskich będących w zarządzie PKP S.A. Z załącznika nr 1 do Regulaminu wynika, że stacje te obejmują przede wszystkim dworce kolejowe, natomiast liczba peronów jest marginalna. Operator zarządza 562 stacjami pasażerskimi, w skład których wchodzi dworce kolejowe (bez peronów). Jedyne trzy stacje pasażerskie (Warszawa Centralna, Warszawa Śródmieście oraz Warszawa Wileńska) obejmują dworce wraz z peronami, natomiast pozostałe stacje pasażerskie zarządzane przez PKP S.A. składają się jedynie z dworców kolejowych. Należy zauważyć, że w obecnym stanie faktycznym, Przewoźnik nie korzysta z żadnej z trzech wymienionych stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., w skład których wchodzi także perony. Sama kwalifikacja infrastruktury peronowej jako infrastruktury kolejowej bądź obiektu infrastruktury usługowej w ocenie Prezesa UTK, nie przesądza więc o obowiązku zawarcia przez przewoźników kolejowych umów na korzystanie z usług dostępnych w OIU.

Mając na uwadze powyższe, w niniejszym stanie faktycznym należy w pierwszej kolejności skoncentrować się na korzystaniu przez Stronę z udostępniania dworców zarządzanych przez PKP S.A.

Zakres korzystania ze stacji pasażerskiej został uszczegółowiony w art. 36j ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którym udostępnianie stacji pasażerskiej polega na:

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

Warunkiem uzyskania przez Przewoźnika dostępu do stacji pasażerskiej jest złożenie wniosku o udostępnienie stacji pasażerskiej, co określono w rozdziale 3 § 7 ust. 1 Regulaminu.

Nie można więc podzielić argumentacji Przewoźnika, że korzystanie ze stacji pasażerskiej jest zagwarantowane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej. W ocenie Prezesa UTK Przewoźnik korzysta z powierzchni dworców, korzystając z powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych, co zostało obszernie przedstawione i uargumentowane w Decyzji.

Korzystanie z infrastruktury stacji pasażerskiej przez Przewoźnika, sprowadza się do korzystania przez jego pasażerów z powierzchni wchodzącej w skład obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej takich jak np. poczekalnia. Podróżni mają bowiem zagwarantowane prawo do korzystania ze stacji pasażerskich na podstawie przepisów Ustawy (art. 36k ust. 1 Ustawy), także w art. 36k ust. 4 Ustawy, ustawodawca zagwarantował podróżnym możliwość korzystania z poczekalni. Zatem z ww. przepisów wynika, że podróżni mają prawo korzystać z pomieszczeń wchodzących w skład OIU - stacji pasażerskiej.

W związku z powyższym, należy przyjąć, że Przewoźnik korzysta ze stacji pasażerskiej poprzez umożliwienie korzystania ze stacji pasażerskiej swoim pasażerom. Ustawa, określając zasady udostępniania obiektów infrastruktury usługowej, nie ingeruje w stosunek pomiędzy przewoźnikiem a jego pasażerami, wyraźnie wskazując, że stronami stosunku dotyczącego udostępniania obiektów infrastruktury usługowej jest operator i przewoźnik kolejowy, w żadnym razie stroną takiego stosunku nie jest pasażer, dlatego nieodpłatność korzystania z obiektu przez pasażera nie może oznaczać nieodpłatności korzystania przez przewoźnika. Dlatego też to przewoźnik ma obowiązek pokrywania kosztów udostępniania OIU - stacji pasażerskiej, mimo tego, że faktyczne bezpośrednie korzystającym ze stacji pasażerskiej jest pasażer korzystający z usług przewoźnika.

Z brzmienia art. 36c ust. 1 Ustawy wprost wynika, że przewoźnik kolejowy jest uprawniony do korzystania z usług świadczonych w OIU po zawarciu umowy z operatorem takiego obiektu.

Tym samym niezasadny jest również wywód Strony, dotyczący sposobu ustalania opłat za dostęp do stacji pasażerskich. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym: *Operator określa wysokość opłat, które pobiera od przewoźników kolejowych za dostęp do obiektu. Opłaty, o których mowa w ust. 1, nie mogą przekroczyć 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 średnia stopę zwrotu dla danego sektora w ostatnich latach, nie większą niż 10%. Zgodnie z powyższym, opłata za dostęp do obiektu infrastruktury usługowej określana jest na poziomie nie większym niż koszt udostępniania obiektu powiększony o rozsądny zysk. Niezasadne jest zatem twierdzenie Przewoźnika, że dostęp do stacji pasażerskich jest zagwarantowany Stronie w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej i na takich zasadach powinien być rozliczany. Ustawa o transporcie kolejowym przewiduje odrębny system ustalania opłat za korzystanie z obiektów infrastruktury usługowej i odrębny system za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Nie można więc stosować przepisów Rozdziału 6 ustawy o transporcie kolejowym do ustalania poziomu opłat za dostęp do dworców kolejowych.

Odnosząc się do tezy Strony stanowiącej, że w związku z Wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanego dalej „Trybunałem”, w sprawie C-210/18, który zapadł w następstwie pytania złożonego przez Schienen Control Kommission (organ administracyjny przy austriackim organie regulacyjnym ds. kolei), zwanym dalej „Wyrokiem TSUE”, wykładnia przepisów krajowych powinna być zgodna z pro unijną wykładnią, wskazać należy, że Wyrok TSUE, do którego wielokrotnie odnosi się Spółka, został wydany 10 lipca 2019 r. Strona podniosła, że wiedząc o toczącym się postępowaniu, Prezes UTK nie czekał na wyrok Trybunału i prowadził postępowanie. NSA podkreśla, że z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a także ogólnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 6 k.p.a. wynika, iż stosowania władczej i indywidualnej formy działania organów, jaką jest decyzja administracyjna, nie można domniemywać, a podstawa do jej zastosowania musi wynikać z obowiązującego przepisu prawa materialnego (por. postanowienie NSA z dnia 20 maja 2010 r. I OSK 788/10).

Formalnie Wyrok TSUE jest wiążący jedynie dla stron prowadzonego postępowania. Jednakże, mając na uwadze jedno z zadań Trybunału jakim jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa w Unii Europejskiej, Prezes UTK jest zobligowany do stosowania pro unijnej wykładni przepisów tak, aby przepisy te były zgodne z kierunkiem interpretacyjnym zaproponowanym przez Trybunał w ww. wyroku. Należy również podkreślić, że ww. wyrok nie negował istnienia obiektów takich jak stacja pasażerska, wskazał jedynie jakie elementy stanowią infrastrukturę kolejową (jako taki element wskazano perony).

Odnosząc się do twierdzenia spółki, że *szlaki tudzież ciągi komunikacyjne, dające podróżnym możliwość dotarcia do peronów, czy przemieszczania się pomiędzy nimi, kwalifikować należy do elementów infrastruktury kolejowej*, Prezes UTK podkreśla, że odrębną kwestię stanowi ustalenie, czy stacje pasażerskie zarządzane przez PKP S.A. nie zawierają elementów infrastruktury kolejowej. Należy jednak zwrócić uwagę, iż nie to jest przedmiotem niniejszego postępowania. Sama kwalifikacja infrastruktury peronowej wraz z drogami dojazdu, może mieć wpływ na wysokość opłat za korzystanie ze stacji pasażerskich. Kwestia ta jest jednak przedmiotem odrębnej analizy prowadzonej przez Prezesa UTK. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie, Operator będzie musiał dokonać zmian w Regulaminie oraz zmiany wysokości opłat za dostęp do OIU – stacji pasażerskich.

Należy podkreślić, że postępowanie prowadzące do wydania zaskarżonej Decyzji dotyczyło tego czy Spółka korzysta ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., z którą ponad wszelką wątpliwość (co nie zostało zanegowane przez Spółkę na żadnym etapie postępowania) nie ma podpisanej umowy na udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej – stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. Sama kwestia prawidłowej kwalifikacji infrastruktury peronowej, może mieć wpływ jedynie na wysokość opłat za korzystanie ze stacji pasażerskich, a sam Wyrok TSUE nie zwalnia Przewoźnika z obowiązku zawierania umów na dostęp do stacji pasażerskich. Ponieważ postępowanie, jak wskazano wyżej, dotyczy tego czy Spółka korzysta ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., zdaniem Prezesa UTK, niezasadne jest tłumaczenie Strony, że uiszczając opłatę podstawową za usługi wykonywane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej na rzecz PKP S.A., Spółka nie jest zobowiązana do opłaty za dostęp do infrastruktury usługowej. Warto podkreślić, że pojęcie infrastruktury kolejowej i usługowej nie jest tożsame, podobnie jak podmioty zarządzające tymi obiektami.

Strona, odnosząc się do art. 36k ust. 4 Ustawy, zgodnie z którym *Operator stacji pasażerskiej zarządzający czynnym dworcem kolejowym obowiązany jest zapewnić dla podróżnych poczekalnię*, stwierdziła iż obowiązek zapewnienia poczekalni został nałożony na PKP S.A. ustawowo i nie można przenosić kosztów utrzymania tych miejsc na przewoźników. Nie sposób zgodzić się z takim twierdzeniem Strony. Obowiązek nałożony na operatorów stacji pasażerskiej, polegający na zapewnieniu podróżnym specjalnego miejsca, w którym mogą oczekiwać na pociąg, nie przesądza o tym w jaki sposób ma być finansowane utrzymanie takiego miejsca. Zgodnie bowiem z art. 36k ust. 1 Ustawy, jedynie pasażerowie mają udostępniane stacje pasażerskie w sposób bezpłatny. Prezes UTK, nie zgadza się, że zamysłem prawodawcy było udostępnianie tych obiektów w sposób bezpłatny również dla przewoźników, bowiem znalazłoby to odzwierciedlenie w Ustawie. Prezes UTK pragnie zaznaczyć, że opłata uiszczana za korzystanie z OIU służy poprawie kondycji oraz pokryciu kosztów bieżącej eksploatacji obiektu, co za tym idzie nakłady poniesione przez PKP S.A. na utrzymanie poczekalni mają realny wpływ na usługi świadczone przez przewoźnika na rzecz pasażerów.

Spółka odniosła się również do kwalifikacji powierzchni przeznaczonych pod kasy jako obiektu infrastruktury usługowej. Prezes UTK, zgadza się z twierdzeniami Strony, że powierzchnie te nie wchodzą w zakres OIU. W żadnym z przepisów

Ustawy, ustawodawca nie wskazał, że udostępnianie OIU - stacji pasażerskiej, polega na udostępnianiu kas/biletomatów i powierzchni pod kasami/biletomatami. Należy zatem przyjąć, że, zgodnie z literalnym brzmieniem ww. przepisów, wolą ustawodawcy nie było włączenie powierzchni kas do obszaru OIU. Gdyby taka była wola ustawodawcy, to zostałyby to wprost wskazane w Ustawie. Przyjęcie tezy, że kasy biletowe stanowią część powierzchni OIU, mogłoby prowadzić do rozszerzającej wykładni przepisów prawa, co jest niezgodne z zasadą legalizmu działania organów państwowych. Z interpretacji pojęcia powierzchni służącej odprawie podróżnych dokonanej przez Prezesa UTK, wynika, że powierzchnię służącą odprawie podróżnych należy interpretować jako powierzchnię, przeznaczoną do wykonywania czynności związanych z podróżą, za czynności takie należy uznać np. oczekiwanie na zakup biletu, oczekiwanie na pociąg oraz dotarcie do ciągów komunikacyjnych prowadzących do stacji pasażerskiej.

Prezes UTK podjął wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do wydania rozstrzygnięcia, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Prawidłowo dokonał subsumpcji ustalonego stanu faktycznego, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały wnikliwie rozważone i ocenione, a rozstrzygnięcie oparł logicznymi argumentami. Analiza stanu faktycznego, oraz obowiązujących regulacji prawnych doprowadziła do słusznych wniosków, że działanie Strony stanowiło naruszenie przepisów ustawy o transporcie kolejowym.

Odnosząc się do zarzutu Strony dotyczącego naruszenia art. 6 k.p.a. (*Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa*) poprzez samodzielne ustalenie i przyjęcie przez Prezesa UTK dowolnej definicji „powierzchni odprawy pasażerskiej” oraz „odprawy pasażerskiej”, a tym samym przekroczenie przez Organ granic kompetencji przyznanych mu przepisami prawa w zakresie regulacji transportu kolejowego, w szczególności związanych z nadzorem nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury kolejowej. Spółka wskazuje, iż naruszenie to wynika z dokonania błędnej wykładni przepisów prawa materialnego. Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem w ocenie Prezesa UTK, Decyzja została wydana na podstawie obowiązujących przepisów prawa (o czym była już mowa powyżej). Obowiązująca w postępowaniu administracyjnym zasada legalizmu konkretyzująca się w obowiązku działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, nie pozwoliła uznać stanowiska Spółki za zasadne. Należy zwrócić uwagę, że Decyzja została wydana na podstawie przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym. Działanie na podstawie prawa w postępowaniu administracyjnym obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Samo zaś działanie na podstawie prawa oznacza działanie w oparciu o obowiązujące normy prawne; prawidłowe ustalenie znaczenia normy prawnej; niewadliwie dokonana subsumcja; a także prawidłowe ustalenie następstw prawnych. Dotyczy to zastosowania zarówno normy prawa materialnego, jak i normy prawa procesowego. Organ administracji publicznej obowiązany jest wykazać działanie na podstawie prawa w ciągu całego postępowania oraz przez przytoczenie w decyzji podstawy prawnej i uzasadnienia prawnego (tak: *Komentarz do art. 6 k.p.a.* Adamiak 2018, wyd. 16/Adamiak). Prezes UTK w prowadzonym postępowaniu wykazał wszelkie normy prawne na jakich oparł swoje rozstrzygnięcia, a także prawidłowo ustalił znaczenie wskazanych przez siebie norm prawnych oraz dokonał prawidłowej subsumcji norm prawnych w odniesieniu do stanu faktycznego niniejszej sprawy.

W tym samym punkcie, Strona podniosła przekroczenie przez Prezesa UTK kompetencji wynikających z przepisów dot. nadzoru nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów OIU wszystkich przewoźników w zakresie dostępu do obiektów. Odnosząc się do tego zarzutu, Prezes UTK zauważa, iż zarzut ten nie znajduje uzasadnienia w świetle wniosku Przewoźnika, jak również w treści zaskarżonej decyzji. Z całą pewnością podjęte w zaskarżonej decyzji rozstrzygnięcie, nie faworyzuje w żaden sposób operatora obiektów infrastruktury usługowej, z naruszeniem zasady sprawiedliwego i niedyskryminacyjnego traktowania przewoźników. Arriva, tak samo jak wszyscy pozostali przewoźnicy, aby uzyskać prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej, obowiązana jest z mocy Ustawy do zawarcia umowy, określającej prawa i obowiązki operatora i przewoźnika.

W kolejnym punkcie Strona zarzuciła Prezesowi UTK naruszenie art. 7a §1 k.p.a., którego treść brzmi, *jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnień, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.* Zdaniem Spółki naruszenie polega na nierozstrzygnięciu na korzyść Strony wątpliwości co do treści normy prawnej zawartej w art. 36j ust. 1 pkt 2 Ustawy w zakresie, w jakim posługuje się ona pojęciem *powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych*, niezdefiniowanym w przepisach prawa unijnego i krajowego. Zdaniem Prezesa UTK, ten zarzut również nie zasługuje na uwzględnienie, Prezes UTK wydając decyzję nie miał wątpliwości, że poprzez powierzchnię przeznaczoną do odprawy podróżnych należy rozumieć powierzchnię, przeznaczoną do wykonywania czynności związanych z podróżą. Za czynności te należy uznać np. oczekiwanie na zakup biletu, oczekiwanie na pociąg oraz dotarcie do ciągów komunikacyjnych prowadzących do stacji pasażerskiej.

Następny zarzut Spółki polegał na naruszeniu przepisu art. 81a k.p.a. poprzez *nierozstrzygnięcie na korzyść Strony wątpliwości co do stanu faktycznego w zakresie, w jakim ze względu na postępowanie toczone przed TSUE i zakończone wyrokiem z dnia 10 lipca 2019 r., nie było możliwym definitywnie ustalenie, czy w istocie Strona - korzystając z peronów - faktycznie korzysta z infrastruktury kolejowej, czy z infrastruktury usługowej*. Zdaniem Prezesa UTK zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem Wyrok TSUE nie negował istnienia stacji pasażerskiej, która stanowi obiekt infrastruktury usługowej. W Decyzji wprost wskazano, co i dlaczego należy uznać za infrastrukturę usługową, co poparto konkretnymi przepisami Ustawy. Wolą zarówno ustawodawcy krajowego jak i europejskiego, było natomiast rozdzielenie tych dwóch rodzajów infrastruktury. Stacja pasażerska została wyraźnie wskazana jako część infrastruktury usługowej (art. 4 pkt 53 a także Załącznik nr 2 pkt 2 ppkt 1 Ustawy). Nie ma zatem żadnych wątpliwości odnośnie sposobu kwalifikacji dworców wchodzących w skład stacji pasażerskich. Ponadto, jak wskazywano wyżej, Spółka nie korzysta z żadnej z trzech stacji (Warszawa Centralna, Warszawa Śródmieście oraz Warszawa Wileńska) w których PKP S.A. zarządza zarówno peronami jak i dworcami kolejowymi. W związku z powyższym wyrok Trybunału nie miał wpływu na rozstrzygnięcie zaskarżanej Decyzji.

W kolejnym punkcie skargi, Strona zarzuciła Prezesowi UTK *naruszenie przepisów postępowania tj. art. 8 k.p.a. polegające na nieprzeprowadzeniu przez Organ postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej i nie kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania*. Zdaniem Prezesa UTK, zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie. Spółka nie podaje żadnych konkretnych przykładów działania Prezesa UTK, które byłyby niezgodne z dyspozycją art. 8. Decyzja została wydana na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, Prezes UTK oparł swoje ustalenia faktyczne na twierdzeniach PKP S.A. oraz informacjach wynikających z dokumentów zgromadzonych w toku sprawy, tj. Regulaminie wraz z załącznikami, twierdzeniach Przewoźnika zawartych w przekazanych pismach, a także wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz informacjach zamieszczonych na oficjalnej stronie internetowej Spółki. Nie ma więc żadnych przesłanek aby uznać, że swoim działaniem Prezes UTK naruszył zasadę wyrażoną w art. 8 k.p.a.

Dodatkowo, Prezes UTK zwraca uwagę, że Spółce zapewniono prawo do czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności poprzez umożliwienie zapoznania się z całością zebranego materiału w sprawie, przedkładania oświadczeń, stanowisk uzupełniających dotychczasowe dowody.

Analizując całość zgromadzonego materiału oraz przepisy ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK stwierdza, że pociągi Przewoźnika zatrzymują się przy stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A. Nie ulega też wątpliwości, że Arriva korzysta ze stacji pasażerskich zarządzanych przez PKP S.A., co zostało wyczerpująco wyjaśnione. We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Arriva, nie wskazała na żadne nowe okoliczności faktyczne, które wskazywałyby na fakt, że Spółka rzeczywiście w żaden sposób nie korzysta z obiektów PKP S.A.

Po ponownej analizie przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie, Prezes UTK stwierdził że Przewoźnik korzysta z OIU - stacji pasażerskich, zarządzanych przez PKP S.A. bezumownie, czyli narusza art. 36c ustawy o transporcie kolejowym.

Odnosząc się do wniosku Przewoźnika o uchylenie Decyzji i umorzenie postępowania administracyjnego w pierwszej instancji, Prezes UTK zauważa, że zgodnie z art. 138 § 1 prawodawca w sposób wyczerpujący określił rodzaje rozstrzygnięć organu odwoławczego. Kwestia umorzenia o które wnioskowała Strona nie została w tym przepisie uregulowana, należy więc przyjąć, że w tym zakresie zastosowanie będzie miał art. 105 § 1 *Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części*. Natomiast zgodnie z § 2 ww. artykułu *Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym*.

Umorzenie postępowania administracyjnego jest zatem wyjątkiem od stanu funkcjonowania prawa związanego z możliwością kształtowania w oparciu o normy administracyjnego prawa materialnego przez organ administracji publicznej, sytuacji podmiotów administrowanych. Umorzenie postępowania administracyjnego powinno więc być traktowane jako środek ostateczny, mający zastosowanie tylko w tych sytuacjach, kiedy nie ma możliwości podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (wyrok NSA z 9 października 1998 r., sygn. akt: IV SA 1634/96, niepubl.), co wynika z wystąpienia trwałej przeszkody uniemożliwiającej wydanie rozstrzygnięcia co do istoty sprawy (wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2007 r., sygn. akt: III SA/Wa 689/07, Legalis).

Umorzenie obligatoryjne postępowania administracyjnego wiąże się z tzw. obiektywną bezprzedmiotowością postępowania administracyjnego (wyr. NSA z 8 listopada 2007 r., sygn. akt: II OSK 1161/06, Legalis). Ze względu na czynnik obiektywny, umorzenie postępowania administracyjnego nie jest uzależnione od woli orzekającego organu administracji publicznej, lecz od spełnienia się obiektywnie istniejącej jakiegokolwiek przyczyny bezprzedmiotowości, której istnienie taki organ musi stwierdzić i wykazać w decyzji o umorzeniu postępowania, wydanej w ramach art. 105 § 1 k.p.a. (tak: M. Wolanin, *Bezprzedmiotowość*, s. 18). Przyczyny uzasadniające umorzenie obligatoryjne nie mogą być interpretowane rozszerzająco, gdyż przepis ten ma zastosowanie tylko w tych sytuacjach, gdy w świetle

prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania (wyrok NSA we Wrocławiu z 27 czerwca 1997 r., sygn. akt: I SA/Wr 871/96, Legalis).

W przedstawionym postępowaniu nie zachodzą przesłanki wskazane w przepisach do umorzenia postępowania. Nie można bowiem zasadnie przyjąć, że brak jest przedmiotu lub podmiotu postępowania w niniejszej sprawie. Podmiotem, którego dotyczy to postępowanie jest Strona, a przedmiot postępowania, obejmujący stwierdzenie naruszenia obowiązku zawarcia przez Przewoźnika z operatorem infrastruktury usługowej (PKP S.A.) umowy na korzystanie z usług, określony jest przepisami prawa materialnego (art. 36c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym) oraz przepisami kompetencyjnymi dotyczącymi Prezesa UTK (art. 13b ust. 1 powołanej ustawy).

Reasumując, należy uznać, że Prezes UTK w sposób prawidłowy dokonał oceny zebranego materiału dowodowego i wydał rozstrzygnięcie w postaci Decyzji Prezesa UTK z 11 lipca 2019 r., znak: DRR-WRRR.715.8.2019.AKK, zgodne z obowiązującymi przepisami ustawy o transporcie kolejowym i interpretując przepisy prawa krajowego zgodnie z ramami prawnymi wynikającymi z treści Dyrektywy 34.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji.

POUCZENIE

Na niniejszą decyzję, która jest ostateczna, przysługuje skarga do WSA 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 2018 r., poz. 1302 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 (Dz. U. z 2003 r. nr 221, poz. 2193 z późn. zm.). Stronie przysługuje możliwość ubiegania się o prawo pomocy, obejmujące zwolnienie strony od kosztów sądowych oraz bezpłatne ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika, na zasadach określonych w art. 239 – 263 p.p.s.a.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego *Ignacy Góra*