

Otwarty dostęp w praktyce Prezesa UTK

17.05.2023

Temat otwartego dostępu do pasażerskich przewozów kolejowych jest w ostatnim czasie przedmiotem szczególnego zainteresowania, nie tylko ze strony przedstawicieli rynku kolejowego. Każda nowa decyzja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego dotycząca otwartego dostępu wzbudza duże emocje. W publicznej dyskusji pojawiają się informacje sugerujące, że rynek pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce jest całkowicie zamknięty. Tymczasem przeczą temu fakty: ponad 150 decyzji Prezesa UTK dotyczących otwartego dostępu, z czego ponad 85% pozytywnych. To również 11 wnioskujących dotąd przewoźników, z których każdy może wykonywać usługi w trybie otwartego dostępu na wybranych trasach.

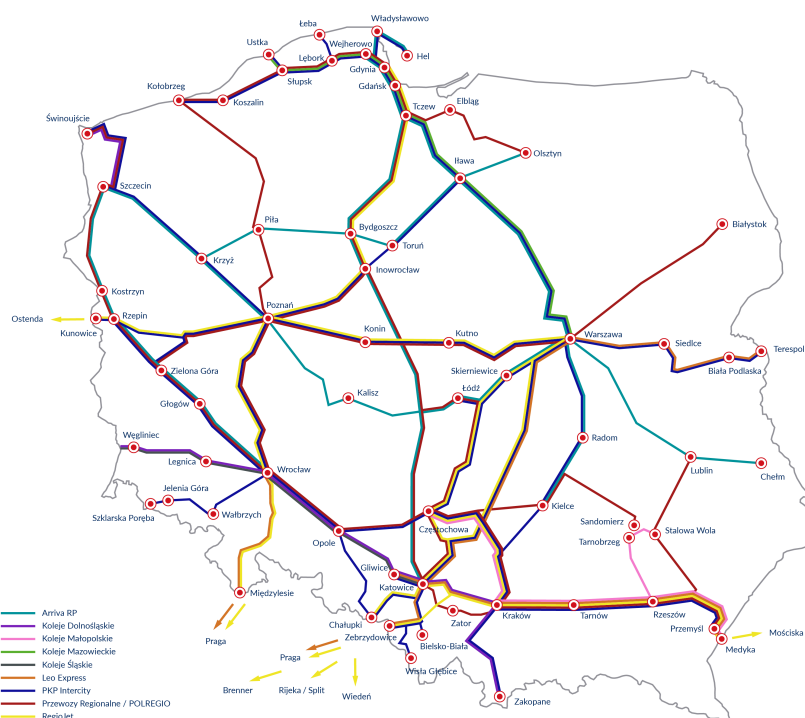
Otwarty dostęp do pasażerskich przewozów kolejowych jest jednym z trzech trybów, w których możliwe jest świadczenie usług w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. Dwa pozostałe stanowią przewozy o charakterze użyteczności publicznej, wykonywane na podstawie umów o świadczenie usług publicznych (umów PSC) oraz pasażerskie przewozy okazjonalne. I chociaż każdy z tych trybów charakteryzuje się innymi warunkami, w tym wymaganiami prawnymi w zakresie rozpoczęcia, a następnie wykonywania przewozów, to otwarty

dostęp budzi największe emocje. Czy słusznie?

OTWARTY DOSTĘP W LICZBACH

W przypadku Polski największy udział w ogólnej liczbie przewiezionych pasażerów niezmiennie notują przewozy o charakterze użyteczności publicznej (tj. 98%). Znacząca przewaga tych przewozów widoczna jest także w pracy przewozowej (91%) oraz pracy eksploatacyjnej (95%)^[1]. Należy jednak podkreślić, że pomimo tej wyraźnej przewagi trybu opartego na umowach PSC, otwarty dostęp w Polsce nie jest instytucją martwą. W dotychczasowej praktyce Prezes UTK wydał łącznie ponad 150 decyzji dotyczących otwartego dostępu. Ponad 85% tych decyzji było pozytywnych^[2]. Jedynie w ok. 8% przypadków, w związku z wynikiem badania równowagi ekonomicznej, Prezes UTK odmówił aplikantom przyznania otwartego dostępu. W pozostałych przypadkach doszło do umorzenia postępowań, np. z uwagi na wycofanie wniosków przez aplikantów. O otwarty dostęp w Polsce ubiegało się dotąd 11 przewoźników z 21 obecnie realizujących przewozy osób. Byli to: Arriva RP, Koleje Dolnośląskie, Koleje Małopolskie, Koleje Mazowieckie, Koleje Śląskie, LeoExpress, Polregio, PKP Intercity, PKP Cargo, PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście oraz RegioJet. Wydane decyzje umożliwiały lub nadal umożliwiają wykonywanie przewozów m.in. w relacjach tak popularnych i atrakcyjnych turystycznie oraz biznesowo jak m.in.: Warszawa-Kraków, Praga-Gdynia, Praga-Kraków, Warszawa-Poznań-Ostenda (przez Berlin, Amsterdam, Brukselę), Kraków-Katowice-Split/Rijeka (przez Ostrawę, Wiedeń, Graz, Zagrzeb), Warszawa-Katowice-Landeck Zams (przez Ostrawę, Wiedeń, Innsbruck), a także na istotnej z perspektywy obsługi ruchu migracyjnego z kierunku Ukrainy relacji Przemyśl-Medyka/Mościska. Układ połączeń możliwych do uruchomienia na podstawie decyzji Prezesa UTK o przyznaniu otwartego dostępu najlepiej obrazuje załączona mapa. Co jednak istotne, znaczna część tych połączeń nie została uruchomiona. Według przewoźników główną przyczyną była pandemia COVID-19 oraz wybuch wojny w Ukrainie. Te dwa czynniki miały zdecydować o (w wielu przypadkach tymczasowej) rezygnacji z uruchomienia

połączenia komercyjnego, m.in. z uwagi na zmianę potrzeb transportowych społeczeństwa oraz konieczność wykorzystania posiadanych zasobów do obsługi innych połączeń. Warto dodać, że Prezes UTK posiada kompetencję okresowej kontroli realizacji warunków wykonywania otwartego dostępu, określonych w decyzjach tego organu oraz wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. W przypadku, gdy Prezes UTK stwierdzi, że przewoźnik rażąco naruszył warunki wykonywania otwartego dostępu lub zaprzestał wykonywanie przewozów przez co najmniej 6 miesięcy z przyczyn leżących po stronie przewoźnika, wówczas uchyla taką decyzję.



CZAS NA PRZEPROWADZENIE POSTĘPOWANIA I PODJĘCIE DECYZJI

Na czas prowadzenia postępowania w sprawie otwartego dostępu wpływ mają różne czynniki, zależne od etapu sprawy oraz konieczności badania równowagi ekonomicznej. Zgodnie z przepisami unijnego rozporządzenia 2018/1795^[3], wspólnego dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, czas potrzebny organowi regulacyjnemu i zarządcy infrastruktury na zrealizowanie wymaganych czynności to co najmniej 18

miesiący przed wejściem w życie rozkładu jazdy, do którego odnosi się wniosek o przyznanie zdolności przepustowej. Dochowanie wskazanego terminu ma na celu umożliwienie podjęcia niezbędnych czynności zarówno przez organ regulacyjny, jak i przez zarządcę infrastruktury.

Czas procedowania spraw dotyczących otwartego dostępu:

Etap wstępny

- Na tym etapie organ weryfikuje kompletność i spójność przekazanego wniosku oraz załączników.
- W przypadku braków formalnych organ regulacyjny wzywa aplikanta do uzupełnienia dokumentacji (co w przypadku tego typu postępowań jest częstą sytuacją).
- Jeśli dokumentacja jest kompletna, organ regulacyjny w terminie 10 dni powinien opublikować powiadomienie o planowanych przewozach na swojej stronie internetowej oraz przekazać w tym terminie powiadomienie podmiotom uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o badanie równowagi ekonomicznej (są to inni przewoźnicy, organizatorzy publicznego transportu zbiorowego, zarządca infrastruktury).

Etap badania równowagi ekonomicznej - czy wpłynęły wnioski o badanie równowagi ekonomicznej?	NIE	TAK
	<p>Jeśli po upływie miesiąca od doręczenia podmiotom uprawnionym nie zostaną złożone wnioski o badanie równowagi ekonomicznej, organ regulacyjny informuje o tym właściwego zarządcę infrastruktury i wydaje decyzję przyznającą otwarty dostęp (co do zasady brak możliwości wydania innego rozstrzygnięcia).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organ weryfikuje, czy złożone wnioski o badanie równowagi ekonomicznej są kompletne, a w przypadku wątpliwości wzywa podmioty do uzupełnienia danych/wyjaśnienia wątpliwości. • W przypadku objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa danych wchodzących w skład wniosków o badanie równowagi ekonomicznej, organ musi ograniczyć dostęp do tych danych pozostałym uczestnikom postępowania. Pozostali uczestnicy postępowania mogą zaskarżyć takie ograniczenie. • Do udziału w postępowaniach dot. otwartego dostępu mają prawo przystąpić organizacje społeczne, co wiąże się z koniecznością wydania postanowienia w sprawie dopuszczenia danej organizacji do postępowania. Następnie organizacja społeczna, jako podmiot na prawach strony, ma prawo przeglądać akta sprawy, składać stanowiska w sprawie, załączać lub wnioskować o przeprowadzenie dowodów. Dopuszczenie organizacji społecznej wiąże się również z koniecznością wydania dodatkowych postanowień dot. ograniczenia wglądu do materiału dowodowego z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, które to postanowienia podlegają zaskarzeniu (co wpływa na czas prowadzonego postępowania, konieczność rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) • W toku badania równowagi ekonomicznej organ wzywa zarządcę infrastruktury do przedstawienia stanowiska m.in. w zakresie dostępnej przepustowości dla planowanych usług, możliwości realizacji proponowanego rozkładu jazdy, planowanych inwestycji lub ograniczeń eksploatacyjnych, mających wpływ na realizację proponowanej usługi. • Organ może w terminie miesiąca od otrzymania wniosku o badanie równowagi ekonomicznej wzywać podmiot wnioskujący o przeprowadzenie takiego badania do uzupełnienia danych, przekazania dodatkowych informacji i wyjaśnień. • Decyzja w sprawie otwartego dostępu wydawana jest w terminie 6 tygodni od dostarczenia kompletnych dokumentów. Termin ten nie rozpoczyna biegu w sytuacji, gdy organ nie posiada wszystkich informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku.

Istotny wpływ na termin wydania decyzji w sprawie otwartego dostępu w przypadku badania równowagi ekonomicznej ma również okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych, które miałyby być zagrożone nowymi usługami komercyjnymi. Zgodnie z przepisami organ regulacyjny bada wpływ połączeń komercyjnych na zawartą umowę PSC. W

związku z tym w przypadku, gdy w toku postępowania dojdzie do zawarcia nowej umowy PSC przez organizatora lub operatora, który wnioskował o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej, pod uwagę należy wziąć aktualnie obowiązującą umowę. Może to oznaczać w praktyce konieczność przeprowadzenia ponownego badania w toku jednego postępowania, co ma istotny wpływ na termin jego zakończenia.

BADANIE RÓWNOWAGI EKONOMICZNEJ

Często powielaną, błędną opinią jest przekonanie, że organ regulacyjny swobodnie decyduje w którym przypadku dokonuje badania równowagi ekonomicznej. Tymczasem należy podkreślić, że takie badanie przeprowadza się wyłącznie na wniosek złożony przez uprawniony do tego podmiot, spełniający określone przepisami wymagania. Prezes UTK nie bada więc równowagi ekonomicznej „z urzędu”, swobodnie oceniając w którym z postępowań taka procedura zostanie zastosowana. Brak wniosków o przeprowadzenie takiego badania, przy spełnieniu wszystkich wymagań formalnych, oznaczać będzie decyzję pozytywną. Natomiast już samo przyjęcie, na szczeblu prawa Unii Europejskiej, mechanizmu badania równowagi ekonomicznej wskazuje, że otwarty dostęp może zostać przyznany przy spełnieniu określonych kryteriów. Zatem samo przyznanie otwartego dostępu nie jest bezwzględnym prawem przysługującym każdemu przewoźnikowi. Takim uprawnieniem jest wnioskowanie o przyznanie zgody na wykonywanie przewozów w tym trybie.

Warto wyjaśnić również czym w ogóle jest badanie równowagi ekonomicznej. Ma ono na celu określenie spodziewanego wpływu, jaki wywoła uruchomienie nowych kolejowych przewozów pasażerskich na zawarte umowy PSC. Aby właściwie ocenić skutki gospodarcze uruchomienia nowej usługi komercyjnej na usługi wykonywane na podstawie umowy PSC, ewentualne korzyści lub negatywne następstwa, organ regulacyjny przeprowadza badanie równowagi ekonomicznej. Ma ono na celu ewaluację wielu parametrów o charakterze ekonomicznym. Celem przeprowadzenia badania równowagi

ekonomicznej jest ocena, czy uruchomienie nowej usługi komercyjnej wywoła skutek w postaci istotnego negatywnego wpływu na co najmniej jeden z następujących elementów:

- rentowność usług, które przedsiębiorstwo kolejowe świadczy w ramach umowy o świadczenie usług publicznych;
- koszty netto dla właściwego organu, który zawarł umowę o świadczenie usług publicznych.

Aby ocenić znaczenie wpływu, organ regulacyjny korzysta z danych przedstawionych przez podmioty uprawnione we wniosku o badanie równowagi ekonomicznej, przekazywanych Prezesowi UTK oraz z treści obowiązujących kontraktów służby publicznej i ustaleń pomiędzy ich stronami.

Mając na względzie całością zgromadzonego materiału dowodowego, a także wiedzę na temat funkcjonowania rynku, organ regulacyjny ocenia również:

- korzyści netto dla podróżnych wynikających z nowych kolejowych przewozów pasażerskich w krótkim i średnim okresie;
- zawieszenie dotychczasowych połączeń/ rozpoczęcie wykonywania przewozów na nowej trasie;
- wpływ nowych kolejowych przewozów pasażerskich na wyniki i jakość przewozów kolejowych;
- wpływ nowych kolejowych przewozów pasażerskich na planowanie rozkładu jazdy przewozów kolejowych.

W istocie przeprowadzane przez organ regulacyjny badanie równowagi ekonomicznej to złożony proces, w którym analizowanych jest wiele czynników oraz wielkości. Każdy z tych czynników wywiera wpływ na decyzję, jaką ostatecznie podejmuje Prezes UTK w toku prowadzonego postępowania.

OTWARTE PODEJŚCIE DO OTWARTEGO

DOSTĘPU

Zasady dostępu do infrastruktury kolejowej oraz jego ograniczania na poziomie Unii Europejskiej zostały określone w dyrektywie 2012/34^[4]. Stanowi ona punkt wyjścia do ustalenia sposobu postępowania w sprawach dotyczących otwartego dostępu. Wspomniane rozporządzenie 2021/1795 stosuje się bowiem w przypadkach, gdy państwa członkowskie UE, na poziomie prawa krajowego, skorzystały z prawa ograniczenia dostępu do infrastruktury kolejowej. Dodatkowo, by ułatwić przewoźnikom aplikowanie o otwarty dostęp, Prezes UTK opracował w 2021 r. poradnik „Otwarty dostęp. Powiadomienie aplikanta oraz metodyka badania równowagi ekonomicznej”, który dostępny jest dla wszystkich na stronie internetowej UTK^[5]. Prezes UTK, przed przyjęciem tego dokumentu, poddał jego projekt publicznym konsultacjom z wszystkimi pasażerskimi przewoźnikami kolejowymi, organizatorami publicznego transportu zbiorowego oraz organizacjami reprezentującymi interesy pasażerów i działającymi na rzecz rozwoju rynku kolejowego. Każdy z tych podmiotów miał prawo przedstawienia swojego stanowiska oraz zgłoszenia uwag do przygotowanego opracowania. Dużą część tych uwag uwzględniono w finalnej wersji dokumentu. W dokumencie znaleźć można przede wszystkim informacje w zakresie:

- wymagań formalnych i merytorycznych składanych wniosków,
- opłat i zasad ich wnoszenia,
- ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa oraz innych danych chronionych,
- czynności podejmowanych przez organ regulacyjny na poszczególnych etapach postępowania,
- terminów podejmowania określonych czynności w postępowaniu,
- zasad prowadzenia postępowań oraz szczegóły dotyczące przeprowadzania badania równowagi ekonomicznej,

- zasad wymiany korespondencji pomiędzy Prezesem UTK, aplikantem a podmiotem uprawnionym oraz zasad współpracy pomiędzy organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej;
- rodzajów decyzji, jakie może wydać Prezes UTK w związku z brakiem wniosków o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej oraz w następstwie analizy danych zawartych we wnioskach składanych przez podmioty uprawnione;
- obowiązków publikacyjnych Prezesa UTK w związku z otrzymaniem wniosku o przyznanie prawa dostępu do infrastruktury kolejowej.

Wszystkie decyzje administracyjne Prezesa UTK dotyczące otwartego dostępu podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Prezesa UTK i są publicznie dostępne. Decyzje te podlegają kontroli sądowej – strony niezadowolone z rozstrzygnięć organu mogą korzystać ze środków odwoławczych.

ZASADY RÓWNE DLA WSZYSTKICH

O zasadzie równego traktowania wszystkich aplikantów ubiegających się o przyznanie otwartego dostępu pisałem już na początku 2022 r. na łamach Rynku Kolejowego: „Wykonywanie przewozów w tym trybie powinno jednak odbywać się na określonych zasadach, równych dla wszystkich aplikantów. Bezpośrednim beneficjentem przewozów komercyjnych są pasażerowie, bez których rentowność tych usług nie jest możliwa. Dlatego tak istotne jest, by oferta połączeń w ramach otwartego dostępu spełniała oczekiwania podróżnych, a sam otwarty dostęp nie był tylko pustym hasłem służącym promowaniu obiecujących koncepcji, które nie będą realizowane w przyszłości, ale stanowił realną ofertę dla podróżnych wyznaczając nowe kierunki podróży zarówno w relacjach krajowych, jak i międzynarodowych”^[6]. Każde z tych twierdzeń pozostaje aktualne również dziś. Dlatego zachęcam wszystkie zainteresowane strony: pasażerskich przewoźników kolejowych, zarządców infrastruktury, organizatorów publicznego transportu

zbiorowego oraz pasażerów i reprezentujące ich interesy organizacje do zgłaszania do UTK swoich uwag, potrzeb oraz propozycji zmian, których wdrożenie mogłoby w jak najpełniejszym stopniu spełnić oczekiwania szeroko rozumianego rynku i pasażerów. Niech podstawą otwartego dostępu będzie jeszcze bardziej otwarty dialog.

Artykuł autorstwa dr. inż. Ignacego Góry oraz Karola Kłosowskiego ukazał się w magazynie "Rynek Kolejowy" nr 3/2023 r.

[1] Urząd Transportu Kolejowego, Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2021, Warszawa 2022, s. 14.

[2] Były to decyzje dotyczące przyznania otwartego dostępu lub przyznania ograniczonego dostępu.

[3] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/1795 z dnia 20 listopada 2018 r. ustanawiające procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE (tekst jedn.: Dz. Urz. UE L 2018, nr 294 z 21.11.2018, s. 5).

[4] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona; Dz. Urz. UE L 2012, nr 343 z 14.12.2012 r., s. 32 ze zm.).

[5]

<https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzed-u-tran/17515,Otwarty-dostep-Powiadamianie-aplikanta-oraz-metodyka-badania-rownowagi-ekonomicz.html>

[6] I. Góra, Otwarty dostęp – zasady równe dla wszystkich,
Rynek Kolejowy 21.02.2022,
[https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/gora-otwarty-dostep-
-zasady-rowne-dla-wszystkich-106792.html](https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/gora-otwarty-dostep-zasady-rowne-dla-wszystkich-106792.html)