

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2025 r.

Poz. 18

**DECYZJA NR DPP-WOPN.717.3.2025.AJ
PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO**

z dnia 12 sierpnia 2025 r.

**z wniosku RegioJet a. s. o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej przyznania otwartego dostępu
dla pasażerskich przewozów kolejowych na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna
– Kraków Płaszów**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 104 § 1 oraz art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ („k.p.a.”), w brzmieniu obowiązującym przed 13 lipca 2025 r. z uwagi na art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego² („ustawa deregulacyjna”), w związku z art. 13 ust. 1 pkt 5, art. 13a ust. 1, art. 29c ust. 1, 7, i 9 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³ („ustawa o transporcie kolejowym”), w związku z art. 11 ust. 1 i ust. 2 lit. a rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/1795 z dnia 20 listopada 2018 r. ustanawiającego procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE⁴ („rozporządzenie 2018/1795”), po rozpoznaniu wniosku RegioJet a.s. z siedzibą w Brnie (Republika Czeska) („RegioJet”, „Spółka”) z 11 czerwca 2025 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego („Urząd”) za pośrednictwem platformy ePUAP: 11 czerwca 2025 r.), o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego („Prezes UTK”, „Organ”) z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR) w sprawie przyznania RegioJet otwartego dostępu dla pasażerskich przewozów kolejowych na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna – Kraków Płaszów, w okresie od 15 grudnia 2030 r. do 8 grudnia 2035 r., tj. w rocznych rozkładach jazdy pociągów 2030/2031, 2031/2032, 2032/2033, 2033/2034 oraz 2034/2035 („Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”),

UTRZYMUJĘ W MOCY

decyzję Prezesa UTK z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR) przyznającą otwarty dostęp dla pasażerskich przewozów kolejowych na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna – Kraków Płaszów.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny:

13 czerwca 2024 r. wpłynął do Prezesa UTK wniosek RegioJet o przyznanie otwartego dostępu na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna – Kraków Płaszów, w okresie od 15 grudnia 2030 r. do 16 grudnia 2035 r., tj. w rocznych rozkładach jazdy pociągów 2030/2031, 2031/2032, 2032/2033, 2033/2034 oraz 2034/2035 („Wniosek”).

Pismem z 21 czerwca 2024 r. Prezes UTK wezwał RegioJet do weryfikacji Wniosku, w zakresie informacji dotyczącej planowanego okresu wykonywania przewozów w ramach otwartego dostępu (data zakończenia realizacji usługi). RegioJet został pouczone, że w przypadku nieusunięcia braków w wyznaczonym terminie 14 dni, podanie zostanie pozostawione bez rozpatrzenia.

Pismem z 26 czerwca 2024 r. RegioJet uczynił zadość wezwaniu Prezesa UTK z 21 czerwca 2024 r. i przekazał zaktualizowany Wniosek.

Pismem z 2 lipca 2024 r. Prezes UTK powiadomił RegioJet o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji w sprawie dotyczącej otwartego dostępu na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna – Kraków Płaszów, w okresie od 15 grudnia 2030 r. do 8 grudnia 2035 r., tj. w rocznych rozkładach jazdy pociągów

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572

² Dz. U. z 2025 r. poz. 769

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 697 i 731

⁴ Dz. Urz. UE L 294 z 21 listopada 2018 r. str. 5

2030/2031, 2031/2032, 2032/2033, 2033/2034 oraz 2034/2035. RegioJet został także poinformowany o materiale dowodowym i faktach znanych Prezesowi UTK z urzędu. W tym samym piśmie Prezes UTK poinformował RegioJet o przysługującym prawie wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów.

Prezes UTK 5 lipca 2024 r. opublikował informację o wpływie Wniosku na stronie internetowej Urzędu pod adresem: <https://utk.gov.pl/pl/dostep-do-infrastruktur/dostep-do-infrastruktury/otwarty-dostep-krajowy/powiadomienia/21481,Powiadomienie-RegioJet-o-planowanych-nowych-krajowych-uslugach-pasazerskich-na-t.html>.

Pismem z 5 lipca 2024 r. Prezes UTK powiadomił podmioty uprawnione o otrzymaniu Wniosku, zaktualizowanego pismem z 26 czerwca 2024 r., w sprawie uruchamiania planowanego nowego kolejowego przewozu pasażerskiego na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna – Kraków Płaszów oraz poinformował o przysługującym prawie zgłoszenia wniosku o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej, w terminie i na zasadach określonych w przepisach rozporządzenia 2018/1795.

Pismem z 16 lipca 2024 r., w nawiązaniu do pisma Prezesa UTK z 2 lipca 2024 r., RegioJet przekazał swoją opinię w sprawie.

Pismem z 29 lipca 2024 r. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego („UMWP”) przekazał stanowisko dotyczące planowanych nowych usług RegioJet na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna – Kraków Płaszów.

Pismem z 7 sierpnia 2024 r. „PKP Intercity” S.A. z siedzibą w Warszawie („PKP Intercity”) poinformowała, że nie będzie składać wniosku o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej. Z powyższym pismem PKP Intercity przekazało dokument pełnomocnictwa z 20 marca 2024 r.

Pismem z 9 sierpnia 2024 r. PKP Intercity przekazało załącznik w postaci opłaty skarbowej z tytułu złożonego pełnomocnictwa do pisma z 7 sierpnia 2024 r.

Pismem z 28 sierpnia 2024 r. RegioJet złożył wniosek o udostępnienie akt sprawy.

Pismem z 13 września 2024 r. dotychczasowy pełnomocnik RegioJet przekazał nowy dokument pełnomocnictwa m.in. do niniejszego postępowania wraz z potwierdzeniem wniesienia opłaty skarbowej od złożonego dokumentu pełnomocnictwa.

Pismem z 17 września 2024 r. Prezes UTK zawiadomił RegioJet o dokumentach znajdujących się w materiale dowodowym sprawy, oraz wezwał RegioJet do weryfikacji danych zawartych w załączniku do Wniosku. Prezes UTK przychylił się do wniosku RegioJet o udostępnienie akt postępowania oraz poinformował o możliwości skorzystania z prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 7 dni od doręczenia pisma.

Pismem z 19 września 2024 r. RegioJet uczynił zadość wezwaniu Prezesa UTK z 17 września 2024 r. i przekazał zaktualizowany załącznik do Wniosku.

Pismem z 27 września 2024 r. Ministerstwo Infrastruktury wyraziło swoje stanowisko w sprawie.

Pismem z 3 października 2024 r. Prezes UTK zawiadomił PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie, że w terminie określonym w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2018/1795 nie został złożony żaden wniosek o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej.

Pismem z 3 października 2024 r. Prezes UTK zawiadomił RegioJet, że w terminie określonym w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2018/1795 nie został złożony żaden wniosek o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej, jak również o dokumentach znajdujących się w materiale dowodowym sprawy. Prezes UTK poinformował o możliwości skorzystania z prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 7 dni od doręczenia pisma. Ponadto tym samym pismem Prezes UTK zawiadomił RegioJet o wyznaczeniu terminu zakończenia sprawy do 30 października 2024 r.

Postanowieniem z 25 października 2024 r. Prezes UTK poinformował RegioJet o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy, tj. do 2 grudnia 2024 r.

Pismem z 3 grudnia 2024 r. Prezes UTK wezwał RegioJet do zajęcia stanowiska w związku z informacjami dostarczonymi do niniejszego postępowania administracyjnego przez Ministerstwo Infrastruktury. Prezes UTK poinformował o możliwości skorzystania z prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 7 dni od doręczenia pisma. Ponadto tym samym pismem Prezes UTK zawiadomił RegioJet o wyznaczeniu terminu zakończenia sprawy do 2 stycznia 2025 r.

Pismem z 9 grudnia 2024 r. RegioJet uczynił zadość wezwaniu Prezesa UTK z 3 grudnia 2024 r. i przekazał swoje stanowisko w sprawie.

Postanowieniem z 2 stycznia 2025 r. Prezes UTK poinformował RegioJet o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy, tj. do 3 lutego 2025 r.

Postanowieniem z 3 lutego 2025 r. Prezes UTK poinformował RegioJet o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy, tj. do 3 marca 2025 r.

Pismem z 4 lutego 2025 r. RegioJet przedstawił swoje stanowisko w sprawie.

Postanowieniem z 3 marca 2025 r. Prezes UTK poinformował RegioJet o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy, tj. do 3 kwietnia 2025 r.

Pismem z 5 marca 2025 r. RegioJet przedstawił dodatkowe stanowisko w sprawie.

Pismem z 7 marca 2025 r. Fundacja „Pro Kolej” z siedzibą w Warszawie („Fundacja”), wystąpiła do Prezesa UTK z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w niniejszym postępowaniu.

Pismem z 11 marca 2025 r. Prezes UTK zawiadomił RegioJet o wpływie wniosku Fundacji. Jednocześnie Prezes UTK poinformował o prawie RegioJet do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów.

Postanowieniem z 25 marca 2025 r. Prezes UTK dopuścił Fundację do przedmiotowego postępowania administracyjnego jako podmiotu na prawach strony.

Postanowieniem z 3 kwietnia 2025 r. Prezes UTK poinformował RegioJet o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy, tj. do 18 kwietnia 2025 r.

Pismem z 8 kwietnia 2025 r. RegioJet złożył pismo w trybie art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. wraz z uzasadnieniem.

Pismem z 15 kwietnia 2025 r. Prezes UTK zawiadomił Fundację o wpływie ponaglenia RegioJet z 8 kwietnia 2025 r. oraz poinformował strony o materiale zgromadzonym w postępowaniu. Jednocześnie Prezes UTK poinformował strony o prawie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów w terminie 5 dni od dnia otrzymania pisma. Ponadto tym samym pismem Prezes UTK zawiadomił RegioJet oraz Fundację o wyznaczeniu terminu zakończenia sprawy do 5 maja 2025 r.

Po rozpatrzeniu ponaglenia z 8 kwietnia 2025 r. Prezes UTK w piśmie z 15 kwietnia 2025 r. przedstawił RegioJet i Fundacji informacje odnośnie do wyjaśnienia skomplikowanego stanu faktycznego sprawy.

RegioJet i Fundacja nie skorzystały z przysługującego im na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, 29 kwietnia 2025 r. Prezes UTK wydał decyzję (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR) przyznającą RegioJet otwarty dostęp dla pasażerskich przewozów kolejowych na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna – Kraków Płaszów, w okresie od 15 grudnia 2030 r. do 8 grudnia 2035 r., tj. w rocznych rozkładach jazdy pociągów: 2030/2031, 2031/2032, 2032/2033, 2033/2034 oraz 2034/2035.

Ww. decyzja została doręczona Spółce za pośrednictwem systemu e-Doręczenia 12 maja 2025 r., natomiast Fundacji została doręczona za pośrednictwem platformy ePUAP 8 maja 2025 r.

Pismem z 11 czerwca 2025 r. RegioJet wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy, zaskarżając decyzję Prezesa UTK z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR).

Pismem z 9 lipca 2025 r. Prezes UTK zawiadomił Spółkę oraz Fundację, biorącą udział w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR) jako podmiot na prawach strony, o dokumentach wchodzących w skład materiału dowodowego sprawy. Jednocześnie Prezes UTK poinformował RegioJet i Fundację o prawie do wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 7 dni od otrzymania pisma. Organ w ww. piśmie poinformował również o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy do 11 sierpnia 2025 r.

RegioJet i Fundacja nie skorzystały z przysługującego im na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Mając powyższe na uwadze, Prezes UTK zważył, co następuje:

Stosownie do art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się, z zastrzeżeniem art. 13ab i art. 13b ust. 2 i 3, przepisy k.p.a.

Na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy deregulacyjnej: „Do spraw prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym”.

Natomiast zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a.: „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”.

Art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o transporcie kolejowym przyznaje Prezesowi UTK kompetencję do wydawania decyzji dotyczących otwartego dostępu.

Zgodnie z art. 29c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym: „Regularny przewóz kolejowy osób niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej jest wykonywany na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu”.

Stosownie do 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”.

Natomiast zgodnie z art. 29c ust. 9 ustawy o transporcie kolejowym, strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Zgodnie z powyższym, na mocy art. 127 § 3 k.p.a. w związku z art. 29c ust. 9 ustawy o transporcie kolejowym, od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze stronie nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu (tu: Prezesa UTK) z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., ilekroć w przepisach k.p.a. jest mowa o ministrach, rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a. Organem właściwym jest Prezes UTK.

Rozpatrując kwestię dopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, należy zważyć na następujące aspekty.

Przedmiotowe postępowanie zostało zainicjowane Wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem przez Prezesa UTK decyzji administracyjnej z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR). RegioJet był stroną toczącego się przed Prezesem UTK postępowania zakończonego wydaniem ww. decyzji.

Zgodnie z potwierdzeniem otrzymania korespondencji z systemu e-Doręczenia, decyzja Prezesa UTK z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR) została doręczona Spółce 12 maja 2025 r. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wpłynął do Urzędu za pośrednictwem platformy ePUAP 11 czerwca 2025 r. Spółka zachowała więc ustawowy termin 30 dni od dnia doręczenia zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy został podpisany ważnym kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez osobę upoważnioną do reprezentacji Spółki na podstawie dołączonego pełnomocnictwa.

Należy zatem stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie zrealizowane zostały przesłanki wynikające z art. 127 § 3 k.p.a. w związku z art. 29c ust. 9 ustawy o transporcie kolejowym, upoważniające Organ do ponownego rozpoznania sprawy administracyjnej zakończonej zaskarżoną decyzją Prezesa UTK z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR) i wydania rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Organ w postępowaniu odwoławczym nie może ograniczać się tylko do kontroli decyzji organu I instancji, ponieważ ciąży na nim obowiązek ponownego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. pod red. B. Adamiak, J. Borkowski, Legalis 2021 r.). Znajduje to również potwierdzenie w orzecznictwie: „Istota administracyjnego toku instancji polega na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy, nie zaś na kontroli zasadności argumentów podniesionych w stosunku do orzeczenia organu I instancji” (...) (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”, z 22 marca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 1996/95, Legalis nr 40056).

Jak wskazuje się w orzecznictwie: „Potwierdzona w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego daje stronie tego postępowania prawo do dwukrotnego rozpatrzenia, a także rozstrzygnięcia jej sprawy przez dwa organy administracji. Oznacza to, że organ odwoławczy w całokształcie rozpatruje i rozstrzyga sprawę załatwioną decyzją organu pierwszej instancji” (wyrok NSA z 13 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1632/20, Legalis nr 2501726).

W odmienny sposób gwarancje wynikające z zasady dwuinstancyjności zapewniane są w sytuacji, gdy organem właściwym do rozpatrzenia sprawy w pierwszej instancji jest organ administracyjny w randze ministra, nad którym z uwagi na strukturalne ograniczenia administracji publicznej, nie występują organy wyższego stopnia. Wówczas uprawnienie strony do dwukrotnego rozpoznania sprawy administracyjnej realizowane jest w ramach instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, która uregulowana została w art. 127 § 3 k.p.a. W tym trybie strona

niezadowolona z decyzji wydanej przez ministra lub centralny organ administracji rządowej jest uprawniona do zainicjowania przed tym samym organem drugiego postępowania merytorycznego w tej samej sprawie, do którego odpowiednio należy stosować przepisy k.p.a. dotyczące odwołań.

Stosownie do regulacji art. 128 k.p.a.: „Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji”. (...).

Według art. 138 § 1 k.p.a. organ odwoławczy, w związku z prowadzonym postępowaniem odwoławczym, 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.

Jak wskazał NSA w wyroku z 6 maja 2021 r. (sygn. akt I GSK 281/21, Legalis nr 2611211): „Regulacja prawna z art. 138 § 1 pkt 1) i pkt 2) KPA oznacza, że zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozstrzygniętą decyzją organu I instancji. Organ odwoławczy rozpatruje sprawę ponownie merytorycznie w jej całokształcie, co oznacza, że ma obowiązek rozpatrzyć wszystkie żądania strony i ustosunkować się do nich w uzasadnieniu swojej decyzji. Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji. Organ odwoławczy nie może zmieniać rodzaju sprawy, co oznacza, że w postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta wyłącznie tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym sprawa, organ odwoławczy nie może również zmieniać zakresu sprawy i nie może orzekać w zakresie innym niż to uczynił przed nim organ pierwszoinstancyjny. Organ odwoławczy, rozpatrując sprawę ponownie co do jej istoty, jest obowiązany usunąć te wadliwości decyzji, których dopuścił się organ I instancji”.

W związku z powyższym, po wpływie do Urzędu Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Prezes UTK obowiązany był do powtórzenia przeprowadzenia postępowania administracyjnego z Wniosku Spółki.

Jak wskazano, 13 czerwca 2024 r. wpłynął do Prezesa UTK wniosek RegioJet o przyznanie otwartego dostępu na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna – Kraków Płaszów, w okresie od 15 grudnia 2030 r. do 16 grudnia 2035 r., tj. w rocznych rozkładach jazdy pociągów 2030/2031, 2031/2032, 2032/2033, 2033/2034 oraz 2034/2035.

Stosownie do art. 29c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym: „Regularny przewóz kolejowy osób niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej jest wykonywany na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu”.

Zgodnie z art. 29d ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym: „W zakresie kolejowych przewozów osób innych niż przewozy okazjonalne zarządca zawiera umowę o przydzielenie zdolności przepustowej w takim zakresie, w jakim aplikant zawarł umowę o świadczenie usług publicznych, przedstawił oświadczenie organizatora publicznego transportu kolejowego o zamiarze objęcia pociągów umową o świadczenie usług publicznych albo uzyskał decyzję o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzję o przyznaniu ograniczonego dostępu”.

W świetle wyżej cytowanych przepisów ustawy o transporcie kolejowym podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o przyznanie otwartego dostępu na danej trasie jest więc aplikant. Zgodnie z treścią art. 4 pkt 9b ustawy o transporcie kolejowym aplikantem jest przewoźnik kolejowy, międzynarodowe ugrupowanie interesów gospodarczych obejmujące przewoźników kolejowych lub inny podmiot zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej, w szczególności organizator publicznego transportu kolejowego, spedytor, nadawca ładunku lub operator transportu kombinowanego.

W świetle art. 4 pkt 9b ustawy o transporcie kolejowym RegioJet spełnia warunki uznania go za aplikanta.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 29c ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym oraz art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2018/1795, po wpływie do Urzędu Wniosku przeprowadzone zostały następujące czynności.

Prezes UTK 5 lipca 2024 r. opublikował informację o wpływie Wniosku na stronie internetowej Urzędu pod adresem: <https://utk.gov.pl/pl/dostep-do-infrastruktur/dostep-do-infrastruktury/otwarty-dostep-krajowy/powiadomienia/21481,Powiadomienie-RegioJet-o-planowanych-nowych-krajowych-uslugach-pasazerskich-na-t.html>.

Stosownie do art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2018/1795, po otrzymaniu wypełnionego formularza powiadomienia, organ regulacyjny powiadamia następujące podmioty:

- a) każdy właściwy organ, który zawarł umowę o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich na tej trasie lub trasie alternatywnej w rozumieniu dyrektywy 2012/34/UE;

- b) każdy inny zainteresowany właściwy organ mający prawo ograniczenia dostępu na mocy art. 11 dyrektywy 2012/34/UE;
- c) każde przedsiębiorstwo kolejowe prowadzące przewozy w ramach umowy o świadczenie usług publicznych na trasie nowych kolejowych przewozów pasażerskich lub na trasie alternatywnej.

Wobec powyższego, pismem Prezesa UTK z 5 lipca 2024 r. o Wniosku powiadomione zostały tzw. podmioty uprawnione właściwe z uwagi na planowaną trasę nowej usługi RegioJet.

Ze względu na to, że obowiązujące przepisy nie wiążą ze sobą początku biegu terminu dla złożenia wniosku o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej z momentem publikacji jawnej wersji powiadomienia aplikanta (tu: RegioJet) o planowanej nowej usłudze, Prezes UTK przyjął, że początek biegu terminu dla każdego z podmiotów liczony jest indywidualnie. Początek biegu terminu dla złożenia przez podmiot uprawniony wniosku o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej związany jest z momentem doręczenia pisma organu regulacyjnego informującego o otrzymaniu wniosku o przyznanie otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej. Z tego względu należało przyjąć, że termin na dokonanie czynności, o której mowa powyżej, rozpoczął się, zgodnie z obowiązującymi zasadami obliczania terminów, od momentu doręczenia podmiotom uprawnionym pisma Prezesa UTK z 5 lipca 2024 r.

Przepis art. 29c ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym stanowi: „W terminie miesiąca od dnia otrzymania informacji o zamiarze wykonywania regularnego przewozu osób, o której mowa w ust. 2, organizator publicznego transportu kolejowego i przewoźnik kolejowy, którzy zawarli umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, oraz zarządca właściwej infrastruktury kolejowej mogą złożyć do Prezesa UTK wniosek o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/1795 z dnia 20 listopada 2018 r. ustanawiającego procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE”.

Należy więc stwierdzić, że termin na wniesienie wniosków o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej wynosi jeden miesiąc i rozpoczyna swój bieg, w każdym przypadku indywidualnie, od momentu doręczenia podmiotom uprawnionym jawnej wersji powiadomienia.

Mając na uwadze powyższe przepisy, należy zauważyć, że pisma, które wpłynęły w niniejszym postępowaniu, tj.:

- pismo UMWP z 29 lipca 2024 r. (znak: DIF-KO.8060.9.2024:255),
- pismo PKP Intercity z 7 sierpnia 2024 r. (znak: BBJR1k.070.744.2024),
- pismo Ministerstwa Infrastruktury z 27 września 2024 r. (znak: DTK-8.4602.230.2024),

nie stanowiły wniosków o badanie równowagi ekonomicznej. W powyższych pismach UMWP i Ministerstwo Infrastruktury przedstawiły swoje stanowiska w związku ze złożonym przez RegioJet Wnioskiem. Natomiast PKP Intercity, będące stroną umowy o świadczenie usług publicznych, poinformowało, że odstępuje od wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej.

Jednocześnie wskazać należy, że do postępowania wpłynęły pisma RegioJet z 4 lutego 2025 r. oraz 5 marca 2025 r., w których Spółka przedstawiła swoje stanowiska w sprawie czynności Organu przeprowadzonych w niniejszym postępowaniu administracyjnym.

W myśl art. 29c ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym „Prezes UTK wydaje decyzję o przyznaniu otwartego dostępu na danej trasie, w przypadku gdy w wyniku przeprowadzonego badania, o którym mowa w ust. 4, oceni, że proponowane połączenie pasażerskie nie zagraża równowadze ekonomicznej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, albo gdy żaden podmiot nie wystąpił o przeprowadzenie takiego badania”.

Z powyższych względów należy uznać, że kierunek rozstrzygnięcia w postaci przyznania otwartego dostępu dla pasażerskich przewozów kolejowych, na warunkach określonych w pkt I-III sentencji decyzji Prezesa UTK z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR), był prawidłowy.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy

Spółka pismem z 11 czerwca 2025 r. wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa UTK z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR), w sprawie przyznania RegioJet otwartego dostępu dla pasażerskich przewozów kolejowych na trasie krajowej Kraków Płaszów – Gdynia Główna – Kraków Płaszów, w okresie od 15 grudnia 2030 r. do 8 grudnia 2035 r., tj. w rocznych rozkładach jazdy pociągów 2030/2031, 2031/2032, 2032/2033, 2033/2034 oraz 2034/2035.

Strona we Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stwierdziła, że „wnosi o ponowne rozpatrzenie sprawy ponieważ Prezes Urzędu Transportu Kolejowego nie posiada uprawnień do zobowiązania przewoźników kolejowych

do świadczenia jakichkolwiek usług (w tym uruchamiania połączeń, wprowadzania zatrzymań handlowych), jak to uczynił w przytoczonej wyżej decyzji administracyjnej”.

Organ nie podziela argumentacji RegioJet zawartej we Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w szczególności w zakresie kwestionowania uprawnień Prezesa UTK do zobowiązywania aplikantów do świadczenia określonych usług, w tym uruchamiania połączeń czy wprowadzania zatrzymań handlowych.

Jak już zostało wskazane w niniejszej decyzji – Prezes UTK, wydając decyzje dotyczące otwartego dostępu, działa w zgodzie z przepisami prawa unijnego oraz krajowego.

Wprowadzone do sentencji decyzji, na podstawie art. 29c ust. 7 pkt 4 ustawy o transporcie kolejowym, klauzule określające warunki i sposób korzystania z infrastruktury kolejowej, w przypadku decyzji o przyznaniu otwartego dostępu, powinny być spójne z parametrami powiadomienia określonymi przez aplikanta.

Zgodnie z art. 29c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, regularny przewóz kolejowy osób niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej jest wykonywany na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu. Jednocześnie, zgodnie z art. 29c ust. 7 powołanej ustawy, w decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo o przyznaniu ograniczonego dostępu określa się w szczególności: aplikanta, jego siedzibę i adres; trasy, na których mają być realizowane przewozy; okres, na jaki decyzja zostaje wydana, a także warunki oraz zakres korzystania z dostępu do infrastruktury kolejowej. Ostatni z tych elementów – warunki oraz zakres korzystania z dostępu – stanowi obligatoryjną część decyzji, co wynika wprost z literalnego brzmienia przepisu. Prezes UTK, jako organ właściwy do wydania decyzji w tym zakresie, nie tylko jest uprawniony, ale wręcz zobowiązany do określenia tych elementów, w tym także zakresu zatrzymań handlowych oraz relacji, w których przewozy mają być realizowane.

Przepis ten stanowi podstawę prawną do określania przez Prezesa UTK warunków, na jakich aplikant może korzystać z przyznanego otwartego dostępu. Wbrew stanowisku RegioJet, nie oznacza to zobowiązania do świadczenia usług w rozumieniu kreowania obowiązku gospodarczego, lecz realizację kompetencji organu regulacyjnego w zakresie określenia ram prowadzenia działalności przewozowej w ramach udzielonego dostępu do infrastruktury kolejowej.

W ocenie Organu, przewozy wskazane w decyzji mają charakter obligatoryjny, a Prezes UTK, określając w decyzji relacje i zatrzymania handlowe, działa na podstawie obowiązujących przepisów prawa, które nie przewidują dowolności w tym zakresie po stronie aplikanta albo przewoźnika wskazanego do wykorzystania zdolności przepustowej do realizacji przewozów przez aplikanta. Przyznanie dostępu do infrastruktury kolejowej w ramach otwartego dostępu oznacza nabycie prawa do prowadzenia przewozów w ściśle określonych warunkach.

W przypadku rażącego naruszenia warunków określonych w decyzji lub zaprzestania wykonywania przewozów przez co najmniej 6 miesięcy z przyczyn leżących po stronie aplikanta, Prezes UTK uchyła decyzję o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu. Natomiast przesłanka wystąpienia rażącego naruszenia warunków korzystania z dostępu do infrastruktury kolejowej określonych w decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu może podlegać ocenie w toku odrębnego postępowania, w którym Prezes UTK bada, czy w danej sprawie zaszyły skuteczne prawne przesłanki z art. 29c ust. 12 ustawy o transporcie kolejowym uzasadniające uchylenie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu.

Prezes UTK, dbając o transparentność i jednolitość praktyki regulacyjnej, w czerwcu 2021 r., po przeprowadzeniu konsultacji publicznych, opublikował przewodnik pt. „Powiadomienie aplikanta oraz metodyka badania równowagi ekonomicznej w postępowaniach w sprawie przyznania otwartego dostępu”, dostępny na stronie internetowej Urzędu. Dokument ten precyzuje zasady prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu przyznawania otwartego dostępu, w tym kwestie określania warunków decyzji, a jego celem jest zapewnienie spójnego i przejrzystego stosowania przepisów rozporządzenia 2018/1795 oraz ustawy o transporcie kolejowym. Dokument ten był szeroko konsultowany z uczestnikami rynku i pozostaje aktualnym źródłem interpretacyjnym dla podmiotów ubiegających się o dostęp do infrastruktury.

Mając powyższe na uwadze, Prezes UTK nie znajduje podstaw prawnych ani faktycznych do uwzględnienia Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Prezes UTK po ponownym rozpatrzeniu sprawy, wszechstronnej analizie zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz wnikliwym rozpatrzeniu zarzutów podniesionych we Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uznał za zasadne utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji Prezesa UTK z 29 kwietnia 2025 r. (znak: DPP-WOPN.717.17.2024.AR).

Mając na uwadze powyższe, Prezes UTK rozstrzygnął, 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 decyzji za pośrednictwem Prezesa UTK

(art. 3 § 2 pkt 1, art. 13 § 1 i § 2 w zw. z art. 52 § 1 i § 3, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵ „p.p.s.a.”).

Wpis od skargi wynosi 200 zł i uiszczany jest gotówką do kasy sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy tego sądu (art. 219 oraz 230-233 p.p.s.a. w zw. 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 administracyjnymi⁶).

Stronie przysługuje możliwość ubiegania się o prawo pomocy, obejmujące zwolnienie strony od kosztów sądowych oraz bezpłatne ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika (art. 239 - art. 262 p.p.s.a.).

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego *Ignacy Góra*

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 935 i 1685

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 535