

UZASADNIENIE

Projekt ustawy stanowi podstawę prawną dla realizacji zawartych w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” rozwiązań, stanowiących elementy pomocy publicznej. Wymaga zatem notyfikacji Komisji Europejskiej. Na podstawie projektu opracowany zostanie Plan restrukturyzacji spełniający wymogi stosownej regulacji UE, zawierający elementy określone w części III.8.B pkt 2.2 załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. wdrażającego rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady zastosowania artykułu 93 Traktatu WE (Dz.Urz. UE L 140 z 30.04.2004, str. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 4, str. 3).

Proponowane zmiany przepisów ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” dotyczą:

- restrukturyzacji majątkowej PKP SA,
- alokacji majątku do spółek zależnych PKP SA (bez dodatkowego obciążenia spółki PKP SA) oraz realokacji majątku między spółkami zależnymi PKP SA,
- restrukturyzacji zadłużenia spółki PKP Przewozy Regionalne i PKP SA.

Przewidziane w art. 17 w ust. 4a zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych z tytułu wnoszenia aportów do określonych w tym przepisie spółek zależnych PKP SA pozwoli PKP SA wypełnić obowiązki nałożone ustawą, bez ponoszenia dodatkowych kosztów restrukturyzacji majątkowej. PKP SA została bowiem zobowiązana do wnoszenia wkładów niepieniężnych do spółek zależnych. Największą wartość, kilkumiliardową, mają linie kolejowe oraz grunty pod torami. W wyniku wniesienia tych aportów powstanie wysoki przychód, zaś koszt uzyskania przychodu będzie wyjątkowo niski (w dużym stopniu jest to majątek zamortyzowany) albo wartość księgowa składników wnoszonego do spółek majątku jest równa zeru. Dotychczasowy stan prawny skutkuje powstaniem po stronie PKP SA obowiązku zapłaty podatku dochodowego, wielomilionowej wysokości, od operacji realizowanych na podstawie ustawowych obowiązków.

Zgodnie z projektem ustawy (projektem pierwszym) o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o transporcie kolejowym, PLK SA będzie przysługiwało prawo nieodpłatnego użytkowania nieruchomości zagospodarowanych komercyjnie przez PKP SA, w skład których wchodzi linie kolejowe. Ustanowienie na rzecz PLK SA prawa nieodpłatnego użytkowania takich nieruchomości powoduje powstanie przychodu w PLK SA. W celu uniknięcia dodatkowego obciążenia narodowego zarządcy infrastruktury zobowiązaniami podatkowymi z powyższego tytułu, w art. 17 został zmieniony ust. 9 przez dookreślenie, że również nieodpłatne użytkowanie, o którym mowa w ust. 7b, nie stanowi przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych.

Proponowany art. 18d ma na celu ułatwienie gminom przejęcia (na ich wniosek) na własność dworców kolejowych wraz z gruntami w celu wykonania remontu (odnowy) tych dworców. Warunkiem przekazania jest zachowanie na terenie budynku dworca funkcji związanych z obsługą podróżnych. W zamian za przekazaną nieruchomość zobowiązania PKP SA z tytułu podatku od nieruchomości wobec przejmującej gminy wygasają.

Proponowane nowe art. 24b i 24c są uzasadnione skutkami podatkowymi w zakresie podatku od towarów i usług, wynikającymi z umowy zawartej między PKP SA i PLK SA na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy w brzmieniu pierwotnym. Zgodnie z tymi przepisami i umową, czynsz za korzystanie przez PLK SA z linii kolejowych i innych nieruchomości niezbędnych do zarządzania tymi liniami niewymagalny jest do czasu ich wniesienia aportem. W momencie wniesienia linii kolejowych do PLK SA powstanie wysoka kwota czynszu opodatkowana podatkiem od towarów i usług. Przy pierwszej tego rodzaju transakcji zapłała podatek VAT nastąpiła, w trybie art. 66 Ordynacji podatkowej, przez przeniesienie własności akcji PLK SA na rzecz Skarbu Państwa w zamian za wygaśnięcie zaległości podatkowych. Skomplikowana i długotrwała procedura przeniesienia własności akcji w powyższym trybie spowodowała wielomiesięczne oczekiwanie na decyzje organów administracji państwowej oraz wywołała powstanie po stronie PKP SA dodatkowych kosztów (odsetki za zwłokę w zapłacie podatku VAT), a także wiązała się z dużym ryzykiem finansowym. W związku z tym, aby uniknąć w przyszłości podobnych problemów i dodatkowych kosztów, a w szczególności przyspieszyć proces restrukturyzacji majątkowej, proponuje się zmianę o charakterze legislacyjnym w art. 24a w ust. 1 oraz dodanie

art. 24b i art. 24c. Umożliwią one zapłatę zobowiązań podatkowych z tytułu podatku od towarów i usług, powstałych w wyniku realizacji obowiązków ustawowo nałożonych na PKP SA, przez przeniesienie własności akcji PLK SA na rzecz Skarbu Państwa. Bez proponowanych przepisów PKP SA nie dokona wniesienia aportu do PLK SA, ponieważ nie będzie miała możliwości finansowych zapłacenia podatku od tych czynności.

Propozycja nowego art. 24d wynika z faktu, że Skarb Państwa posiada wobec PKP SA wierzytelności z tytułu wykonanych umów gwarancji: z dnia 11 czerwca 1990 r., z dnia 15 grudnia 1994 r. i z dnia 9 października 1997 r. – w kwocie 56 347 388,14 zł wraz z odsetkami ustawowymi na dzień 31 grudnia 2006 r. w kwocie 32 323 051,89 zł. PKP SA obciążona bieżącą obsługą zadłużenia gwarantowanego przez Skarb Państwa, przekraczającego 5,5 mld zł, nie jest w stanie spłacić tych zaległości. Zaproponowany art. 24d ma na celu uregulowanie tego zadłużenia ciężącego na PKP SA, przez objęcie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw transportu, akcji w PLK SA.

Zmiany w art. 32 mają na celu umożliwienie rolowania gwarantowanych przez Skarb Państwa zobowiązań restrukturyzacyjnych zaciągniętych przez PKP SA, wynikających z wyemitowanych przez spółkę obligacji, w przypadku nieosiągnięcia przez PKP SA zakładanych wpływów, w terminach wymagalności zobowiązań. Ponadto przepisy tego artykułu zostały doprecyzowane w celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie jego stosowania.

Przepisy rozdziału 4b „Restrukturyzacja regionalnych przewozów pasażerskich” regulują tryb i sposób oddłużenia PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (określanej dalej w skrócie „PKP PR”) powstałego w latach 2001-2006, a następnie usamorządowania tej spółki.

Narosłe zobowiązania PKP PR są skutkiem świadczenia przez tę spółkę usług publicznych w zakresie przewozów regionalnych i międzywojewódzkich przy braku pełnego pokrycia strat. Na ich powstanie miały wpływ zmiany przewidzianych ustawowo kwot dofinansowania w określonych latach oraz brak dofinansowania przewozów międzywojewódzkich. Proces proponowanej restrukturyzacji finansowej umożliwi PKP PR uzyskanie równowagi finansowej i optymalne funkcjonowanie. Istotnym aspektem tego procesu będzie również odzyskanie należności przez wierzycieli spółki i tym samym poprawa ich sytuacji finansowej. I tak przykładowo

PLK SA przeznaczy odzyskane środki na prowadzone inwestycje, głównie z wykorzystaniem środków UE, a PKP Cargo SA odzyska możliwości inwestowania, pozwalające zachować konkurencyjność na liberalizującym się rynku przewozów towarowych.

Zakłada się, że z budżetu państwa zostanie udzielona PKP SA pożyczka w kwocie do 1 860 mln zł na spłatę zadłużenia PKP PR. Nastąpi to w dwóch etapach, w dwóch latach. Spłata pożyczki może nastąpić udziałami PKP SA w PKP PR. Wobec przekroczenia wielkości zobowiązań z tytułu pożyczki ponad wielkość kapitału zakładowego PKP PR (na dzień 31 grudnia 2006 r. kapitał PKP PR wynosił 1 382 mln zł), pozostała część pożyczki może być spłacona udziałami objętymi przez PKP PR w zamian za aport wniesiony do PKP PR, po dniu udzielenia pożyczki (niezbędne nieruchomości wniesione w trybie art. 17 ustawy). Pozostała kwota pożyczki może zostać spłacona akcjami lub udziałami innych spółek zależnych PKP SA.

Udziały Skarbu Państwa w PKP PR – z chwilą kiedy wszystkie udziały tej spółki zostaną objęte przez Skarb Państwa – staną się własnością wszystkich samorządów województw.

Samorządy województw staną się właścicielami niezadłużonej spółki. Zadłużenie spółki spłacone zostanie, poza wymienionymi wyżej środkami finansowymi z pożyczki (1 860 mln zł) oraz 300 mln zł przekazanymi z podatku akcyzowego od paliw płynnych w 2011 r. przez ministra właściwego do spraw transportu PKP SA na umorzenie pożyczek udzielonych PKP PR, również środkami własnymi PKP PR w wysokości 262 mln zł (w tym w 2007 r. 132 mln zł z Funduszu Kolejowego na pokrycie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ulg taryfowych). Zasadniczym powodem proponowanych rozwiązań jest przekazanie zadania, jakim jest prowadzenie regionalnych przewozów pasażerskich na poziom regionu, co osiągnięte zostanie przez przekazanie samorządom województw własności spółki prowadzącej tę działalność.

Usamorządowienie Spółki PKP PR zostanie poprzedzone realokacją działalności w zakresie przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych oraz majątku niezbędnego do prowadzenia tej działalności do PKP Intercity Sp. z o.o.

W proponowanym art. 33o w pkt 1 przewiduje się dofinansowanie PKP SA nieznaczną częścią środków (ok. 100 mln zł rocznie) będących w dyspozycji ministra transportu (na podstawie art. 5 ustawy wymienionej w tym przepisie) w celu spłaty

części zadłużenia gwarantowanego przez Skarb Państwa, w tym kredytów inwestycyjnych zaciągniętych na inwestycje w infrastrukturę kolejową zarządzaną obecnie przez PLK SA i tylko na czas spłacania tych kredytów inwestycyjnych. Zadłużenie PKP SA powstało w wyniku przejęcia długu przedsiębiorstwa państwowego „PKP”, sfinansowania procesów restrukturyzacji określonych ustawą, w szczególności restrukturyzacji zatrudnienia, a także dofinansowania Spółki PKP PR. W pkt 2 tego artykułu zakłada się, że z wyżej wskazanych środków nastąpi w roku 2011 spłata przez PKP PR pożyczki otrzymanej od PKP SA, co z kolei pozwoli PKP SA spłacić część zobowiązań z tytułu obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Art. 2 wprowadza zmianę do ustawy o transporcie kolejowym umożliwiającą finansowanie ze środków publicznych budowy i przebudowy dworców kolejowych. Będzie to dotyczyło tych obiektów dworcowych, których nie można zmodernizować w ramach kontraktów biznesowych (budynki dworcowe w mniejszych miastach, oddalone od centrów, bądź na obrzeżach miast, którymi nie są zainteresowane władze miast ani prywatni inwestorzy).

Proponowany art. 3 ma na celu uregulowanie stanu właścicielskiego i majątkowego spółek realizujących przewozy regionalne, utworzonych przez samorząd województwa i PKP PR do dnia wejścia w życie ustawy (np. KM – Koleje Mazowieckie Sp. z o.o.).

Projekt został udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Transportu stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414). Organizacje o charakterze lobbingsowym nie zgłosiły zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie art. 7 wyżej wymienionej ustawy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Podmioty, na które oddziałuje ustawa

Adresatami projektowanej ustawy są spółki: PKP SA, PLK SA i inne spółki Grupy PKP oraz samorządy województw.

Cel wprowadzenia ustawy

Celem wprowadzenia ustawy jest stworzenie narzędzia do realizacji „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”. Efektem realizacji przepisów ustawy powinna być:

- poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek Grupy PKP SA, w szczególności PLK SA, Cargo SA, PKP Energetyka Sp. z o.o., które odzyskają należności w wyniku oddłużenia PKP PR,
- zakończenie procesu wyposażania spółek zależnych PKP SA,
- usprawnienie funkcjonowania kolejowych przewozów regionalnych w wyniku objęcia udziałów spółki PKP PR przez samorządy województw, które już ustawowo organizują i dofinansowują przewozy regionalne.

Konsultacje społeczne

Rozwiązania zawarte w projekcie były konsultowane, w części dotyczącej zwolnień podatkowych (CIT) oraz oddłużenia, ze związkami zawodowymi działającymi w Grupie PKP SA oraz Związkiem Pracodawców Kolejowych i Izbą Gospodarczą Transportu Lądowego. W części dotyczącej sposobów i warunków oddłużenia PKP PR oraz usamorządowienia, projekt został skierowany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Na wniosek Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Transportu przeprowadziło z marszałkami województw konsultacje, w wyniku których wprowadzono korektę do proponowanych dotychczasowych przepisów. Nowe przepisy dotyczą następujących spraw:

- wprowadzenia nierównego podziału między samorządy województw udziałów PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. według algorytmu wypracowanego przez

samorządy (w projekcie proponuje się określenie tych proporcji w rozporządzeniu Rady Ministrów),

- wprowadzenia prawa pierwokupu udziałów przez wspólników Spółki PKP PR,
- umożliwienia finansowania za środków publicznych budowy, przebudowy lub remontu dworców kolejowych.

Projekt był konsultowany na posiedzeniach Zespołu Trójstronnego ds. Kolejnictwa ze związkami zawodowymi oraz Związkiem Pracodawców Kolejowych. Wątpliwości związków zawodowych odnosiły się do kwestii związanych z usamorządowaniem Spółki PKP Przewozy Regionalne. Projekt zawiera rozwiązania proponowane przez spółki Grupy PKP, w szczególności PKP SA.

Skutki uchwalenia ustawy:

- wpływ regulacji na sektor finansów publicznych

Realizując ustawowe obowiązki wynikające z art. 17 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” PKP SA dokona alokacji do spółek zależnych majątku niezbędnego do prowadzenia przez nie działalności. Alokacja tego majątku spowoduje, że PKP SA uzyska dochód do opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych oraz wysoki czynsz, opodatkowany podatkiem od towarów i usług, powstały w wyniku odpłatnego korzystania przez PLK SA z majątku stanowiącego infrastrukturę kolejową.

Projekt ustawy zakłada wprowadzenie mechanizmu zwolnienia PKP SA z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. W odniesieniu do zobowiązań z tytułu VAT projekt wprowadza mechanizm jego wygaszenia w zamian za przeniesienie na Skarb Państwa własności akcji PLK S.A.

Zakładając, że wniesienie aportem prawa użytkowania wieczystego gruntu i składników linii kolejowych do PLK SA nastąpi w tym samym momencie, skutki w podatku dochodowym od osób prawnych będą następujące: przyjmując, że szacowany dochód do opodatkowania wyniesie 9 152 mln zł, szacowany podatek od osób prawnych (19%) wyniesie ok. 1 430 mln zł. Natomiast skutki podatkowe przyszłych aportów do pozostałych spółek zależnych PKP SA wymienionych w projekcie ustawy przedstawiają się następująco – przy szaco-

wanym dochodzie do opodatkowania 3 745 mln zł szacowany podatek wyniesie ponad 400 mln zł.

Skutki podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych zostały oszacowane przy założeniu, że wszystkie aporty zostaną wniesione w tym samym roku podatkowym. W przeciwnym razie wysokość podatku może być wyższa z powodu braku możliwości kompensowania ponoszonych w związku z aportowaniem niektórych składników majątku z dochodami osiąganymi w wyniku aportowania innych składników.

Wysokość zobowiązań podatkowych uzależniona jest wprost od wyceny majątku dokonanej przez rzeczoznawcę. PKP SA przed wniesieniem aportu do spółek dokona wyceny majątku – w związku z powyższym poziom zobowiązań może ulec zmniejszeniu.

Z rozliczenia umowy zawartej między PKP SA i PLK SA o oddaniu do korzystania linii kolejowych wynikać będą skutki podatkowe w zakresie podatku VAT. Stanie się on wymagalny w wyniku wniesienia aportem składników linii kolejowych. PKP SA będzie zobowiązana zapłacić od powyższego czynszu podatek VAT w wysokości szacowanej na 120-200 mln zł (w zależności od terminu wniesienia majątku do PLK SA, wyceny wartości majątku). Zobowiązanie to proponuje się uregulować przez ich wygaszenie w zamian za przeniesienie na Skarb Państwa własności akcji PLK SA.

Restrukturyzacja zadłużenia spółek PKP Przewozy Regionalne i PKP SA nie doprowadzi do zwiększenia wydatków budżetowych. Udzielona w latach 2008-2009 pożyczka w kwocie nie większej niż 1 860 mln zł będzie rozchodem i zwiększy w tym zakresie przejściowo (do czasu spłaty) dług publiczny.

Pozostałe przepisy rozdziału 4b, art. 33n oraz art. 2 nie mają wpływu na wydatki budżetowe, dotyczą jedynie podziału środków będących w gestii ministra właściwego ds. transportu.

– wpływ na rynek pracy

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów, które w bezpośredni sposób wpłynęłyby na rynek pracy.

- wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość

Zakłada się, że realizacja zadań wpłynie na wzrost efektywności funkcjonowania spółek grupy kolejowej, poprawę ich rentowności, a co za tym idzie nastąpi wzrost konkurencyjności na rynku. W szczególności wejście w życie ustawy i jej realizacja będą miały pożądaną wpływ na poprawę konkurencyjności Spółki PKP PR w stosunku do transportu drogowego. Spółka PKP PR, po oddłużeniu, zostanie poddana procesowi usamorządowienia, tj. udziały spółki zostaną przekazane samorządom wojewódzkim. Tym samym nastąpi skupienie na poziomie samorządu wszystkich podstawowych funkcji związanych z realizacją zadań przewozowych. Pozwoli to na optymalizację oferty przewozowej w ramach województwa, stworzenie spójnego systemu transportu publicznego województwa, stopniową poprawę jakości usług, zwłaszcza przez samorządowe inwestycje taborowe.

Proponowane zmiany umożliwią również komercyjne zagospodarowanie części terenów kolejowych.

- zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z przepisami Unii Europejskiej.

Niemniej jednak projekt wymaga dokonania oceny pod względem zgodności z prawem wspólnotowym dotyczącym pomocy publicznej. Co prawda projekt ustawy nie stanowi pomocy publicznej niezgodnej z prawem UE w rozumieniu art. 87 TWE, niemniej jednak jako nowa pomoc wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej.