

UZASADNIENIE

Poczta Polska jest państwowym przedsiębiorstwem użyteczności publicznej powołanym na mocy ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” do świadczenia usług pocztowych, w tym przede wszystkim powszechnych usług pocztowych.

W świetle przepisów ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, Poczta Polska jako podmiot utworzony na podstawie odrębnej ustawy jest wyłączona spod prawa do upadłości. Oznacza to, że Poczta Polska może w swojej działalności doprowadzić do powstania strat na tej działalności, a wówczas państwo musi podjąć odpowiednie działania w kierunku opracowania programu pomocy na restrukturyzację i uruchomienie tej pomocy ze środków budżetowych. Uregulowanie takie budzi poważne zastrzeżenia Komisji Europejskiej, która uznała ten stan prawny za nieograniczoną pomoc Skarbu Państwa, niezgodną z postanowieniami art. 87 Traktatu WE. Sprawa nieograniczonych gwarancji Skarbu Państwa dla Poczty Polskiej, która wyniknęła w trakcie toczącego się od 2004 r. procesu notyfikacji dwóch programów pomocowych dla Poczty Polskiej (sprawa E 12/2005 w związku z programami C21/2005

(ex PL 45/2004) i C22/2005 (ex PL 49/2004)), stanowi przedmiot osobnego postępowania prowadzonego przez Komisję Europejską. Postępowanie to zostało zawieszono po tym, jak strona polska w piśmie z dnia 15 czerwca 2005 r. zobowiązała się do usunięcia tej nieprawidłowości przy procesie komercjalizacji Poczty Polskiej. Stanowisko to zostało podtrzymane również po zmianie Rządu w 2005 r., o czym Komisja Europejska została poinformowana w piśmie z dnia 15 grudnia 2005 r. Jednocześnie strona polska wskazała na trudność w określeniu w sposób precyzyjny harmonogramu prac nad projektem ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” i ostatecznego terminu jej uchwalenia. Ponieważ Komisja Europejska w swojej korespondencji ze stroną polską domagała się jednak określenia wiążącego dla obu stron terminu ostatecznego wyeliminowania z obowiązującego prawa nieograniczonych gwarancji Skarbu Państwa

dla Poczty Polskiej, które ograniczają swobodę konkurencji na wspólnym rynku, to w celu dokonania szybszego wyeliminowania z polskiego prawa niezgodnych z prawem europejskim przepisów podjęta została druga inicjatywa legislacyjna w tym kierunku przez zmianę ustawy o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”. Jednocześnie władze polskie zobowiązały się wobec Komisji Europejskiej wyeliminować nieograniczoną gwarancję Skarbu Państwa dla Poczty Polskiej do dnia 30 czerwca 2008 r.

W projektowanej ustawie o zmianie ustawy o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” wyłączone zostało w stosunku do przedsiębiorstwa stosowanie art. 6 pkt 4 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze. Wyłączenie takie spowoduje, że w stosunku do Poczty Polskiej będą miały zastosowanie przepisy ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, a zatem będzie mogła być ogłoszona upadłość i zrealizowane zostaną zalecenia Komisji Europejskiej. Taki stan prawny zostanie utrzymany również po skomercjalizowaniu przedsiębiorstwa państwowego w stosunku do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa.

Wyłączenie Poczty Polskiej z kręgu podmiotów niepodlegających upadłości wymaga również dokonania zmiany w ustawie ogólnej, czyli w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze. Zgodnie bowiem z aktualnym brzmieniem art. 6 pkt 4 ww. ustawy nie można ogłosić upadłości instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy. Dlatego też, w celu zapewnienia spójności systemu prawa, należało dokonać takiej zmiany brzmienia w art. 6 pkt 4, z którego wynikałoby, że przepisy szczególne mogą regulować kwestię upadłości instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy w sposób odmienny. Wprowadzana w art. 2 niniejszej ustawy zmiana pkt 4 w art. 6 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze jest wyraźnym sygnałem, że przepisy ustawy, na podstawie których utworzono dane instytucje i osoby prawne mogą stanowić, że w stosunku do tych podmiotów może być ogłoszona upadłość.

Możliwość ogłoszenia upadłości w stosunku do Poczty Polskiej spowoduje, że będzie musiała ona działać tak, aby nie ponosić strat, a gdy one wystąpią, będzie musiała pokryć je sama z zysków przyszłych okresów. Jedynie strata

na realizacji nałożonego przez państwo na Poczta Polską obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych może być w świetle przepisów prawa wspólnotowego objęta pomocą państwa. Warunkiem koniecznym takiej pomocy jest zabezpieczenie odpowiednich środków w ustawie budżetowej na dany rok oraz program pomocowy przyjęty przez Komisję Europejską. W chwili obecnej warunki ekonomiczne dla realizacji ustawowego obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych zapewniają przedsiębiorstwu państwowemu przychody uzyskiwane z usług zastrzeżonych dla operatora publicznego. W związku z planowaną na 2011 r. pełną liberalizacją wspólnotowego rynku usług pocztowych, a tym samym zlikwidowaniem podstawowego instrumentu finansowania obowiązku świadczenia usług powszechnych, tj. „obszaru zastrzeżonego”, w projekcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/67 WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty¹⁾, w przypadku gdy operator zobowiązany do świadczenia usług powszechnych poniesie stratę, z tego tytułu przewidziano możliwość udzielenia rekompensaty z funduszy publicznych lub zastosowania mechanizmu podziału kosztów netto tego obowiązku między operatorów świadczących usługi lub użytkowników. Jeżeli będzie zastosowany mechanizm podziału kosztów netto, może być ustanowiony fundusz kompensacyjny finansowany z opłat wnoszonych przez operatorów lub użytkowników.

¹⁾ Aktualnie dokument pt. „Wspólne stanowisko przyjęte przez Radę w celu przyjęcia dyrektywy

Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/67 WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty” zostało skierowane do drugiego czytania w Parlamencie Europejskim (13593/2007-C6-0000/2006-2006/0196 COD).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje ustawa

Podmiotem, do którego ustawa będzie miała wyłączone zastosowanie, jest państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska”.

2. Konsultacje społeczne

Zmiana wprowadzana w niniejszej ustawie była przedmiotem szerokich konsultacji społecznych w trakcie uzgadniania projektu ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, który również zawiera przepis stanowiący o możliwości upadłości Poczty Polskiej. Ww. projekt ustawy w ramach konsultacji został przesłany Dyrektorowi Generalnemu Poczty Polskiej, Przewodniczącemu Rady Poczty Polskiej, a także wszystkim związkom zawodowym działającym w Poczcie Polskiej oraz związkom zawodowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.). Poza Dyrektorem Generalnym Poczty Polskiej, nikt nie zgłosił uwag dotyczących uregulowania wprowadzanego w niniejszej ustawie, a zawartego również w projekcie ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”. Dyrektor Generalny Poczty Polskiej w swoich uwagach stwierdził, że „z jednej strony jest to element pozytywny, dający możliwość pozbawienia KE argumentu o uprzywilejowanej pozycji PP, z drugiej zaś poddaje w wątpliwość zabezpieczenie obywatelom przez państwo możliwości korzystania z usługi powszechnej – w przypadku upadłości PP S.A. – i jej statusu operatora publicznego”.

W ramach konsultacji społecznych niniejszy projekt ustawy został przekazany organom państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, tj. Dyrektorowi Generalnemu oraz Przewodniczącemu Rady Poczty Polskiej. Rada Poczty Polskiej w uchwale nr 4/2006 z dnia 20 października 2006 r. nie wniosła żadnych uwag do przedstawionego

w ramach konsultacji projektu ustawy. Natomiast Dyrektor Generalny Poczty Polskiej w swojej opinii wskazał, że projektowana nowelizacja jest niewłaściwa z legislacyjnego punktu widzenia, ponieważ powinna być zredagowana jako ustawa zmieniająca ustawę – Prawo upadłościowe i naprawcze, nie zaś ustawę o Poczcie Polskiej, gdyż dotyczy materii uregulowanej w ustawie – Prawo upadłościowe i naprawcze. Ponadto, zdaniem Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej, w razie ogłoszenia upadłości Poczty Polskiej może powstać problem realizacji przez nią obowiązku świadczenia pocztowych usług powszechnych, a także problem pozbawienia społeczeństwa gwarancji nieograniczonego dostępu do powszechnych usług pocztowych. Dlatego też, w razie ogłoszenia upadłości Poczty Polskiej należałoby przewidzieć tryb przejścia jej obowiązków realizowanych przez nią ustawowo. Dyrektor Generalny Poczty Polskiej wskazał również, że „właściwe uzasadnienie dla Komisji Europejskiej istniejących w Polsce regulacji prawnych wyłączających Poczta Polska z upadłości mogłoby przekonać, że nie jest to żaden szczególny przywilej, ani też pomoc publiczna dla niej, lecz stanowi dla rządu państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jakim jest Rzeczpospolita Polska, gwarancję wywiązania się przez niego z zaleceń dyrektywy pocztowej i Traktatu WE, w zakresie obowiązku zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do usług interesu ogólnego (powszechnych)”. Reasumując, zdaniem Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej kwestia upadłości Poczty Polskiej wymaga analizy problemu i ewentualnych zmian dotyczących rozwiązań w zakresie zapewnienia obowiązków świadczenia usług powszechnych.

Do Ministerstwa Infrastruktury nie wpłynęło żadne zgłoszenie ze strony podmiotów zajmujących się działalnością lobbingsową w procesie stanowienia prawa zainteresowanych pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy o zmianie ustawy o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżet samorządu terytorialnego

Państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska”,

którego regulacja dotyczy, nie jest jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). Projektowana ustawa, przez wyłączenie nieograniczonych gwarancji Skarbu Państwa dla Poczty Polskiej, będzie miała pozytywny wpływ na budżet państwa. Możliwość ogłoszenia upadłości w stosunku do Poczty Polskiej spowoduje, że będzie musiała ona działać tak, aby nie ponosić strat, a gdy one wystąpią, będzie musiała pokryć je sama z zysków przyszłych okresów. Jedynie strata na realizacji nałożonego przez państwo na Poczta Polską obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych może być w świetle przepisów prawa wspólnotowego objęta pomocą państwa. Warunkiem koniecznym takiej pomocy jest zabezpieczenie odpowiednich środków w ustawie budżetowej na dany rok oraz program pomocowy przyjęty przez Komisję Europejską.

Jednakże gdyby doszło do potencjalnej możliwości ogłoszenia upadłości przedsiębiorstwa trudno jest w chwili obecnej przewidzieć skutki tej sytuacji, gdyż dotychczas w skali kraju nie było postępowania upadłościowego w takiej skali i rozmiarze.

4. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa będzie miała pozytywny wpływ na konkurencyjność gospodarki. Wyłączenie nieograniczonej gwarancji Skarbu Państwa dla Poczty Polskiej pozwoli na rozwój swobodnej konkurencji na wspólnotowym rynku usług pocztowych i stworzy równe prawa dla przedsiębiorców działających na tym rynku bez względu na ich formę prawną.

5. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na rynek pracy w najbliższym okresie, ponieważ sytuacja ekonomiczna Poczty Polskiej nie wskazuje, że mogłoby w najbliższych latach dojść do sytuacji zagrożenia upadłością. Tym niemniej ze względu na stan zatrudnienia (obecnie ponad 100 tys. osób) w przypadku ewentualnej upadłości skutki dla rynku pracy

mogłyby być dotkliwe.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Przedmiotowy projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

12-41-iw