

UZASADNIENIE

Przepisy ustawy regulują zasady przekazania spółce PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. (dalej „PKP PR”) rekompensat z tytułu niepokrytych strat poniesionych przez PKP PR w związku ze świadczeniem pasażerskich usług przewozowych w ramach wykonywania obowiązku świadczenia usług publicznych

w okresie od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. Ponadto ustawa określa zasady przeniesienia udziałów PKP PR do samorządów województw.

Zgodnie z przepisami wspólnotowymi, w tym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz. Urz. WE L z 28.06.1969, str. 1), przedsiębiorstwa kolejowe świadczące usługi przewozowe w ramach wykonywania obowiązku świadczenia usług publicznych uprawnione są do rekompensaty ponoszonych z tego tytułu, niepokrytych przychodami strat.

Przedsiębiorstwem, które od dnia 1 października 2001 r. świadczy w Polsce usługi przewozowe w ramach obowiązku świadczenia usług publicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69, jest PKP PR.

Realizując postanowienia art. 14 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” w 2001 r. utworzone zostały dwie spółki przewozów pasażerskich – spółka PKP PR, której przedmiotem działalności są przewozy: regionalne, międzywojewódzkie, międzynarodowe przygraniczne i dalekobieżne,

i która miała działać w ogólnym interesie gospodarczym w celu prowadzenia usług publicznych oraz – w przeciwieństwie do niej – spółka PKP Intercity sp. z o.o., która prowadzi działalność o charakterze komercyjnym, która otrzymuje rekompensaty z budżetu państwa z tytułu świadczenia usług przewozowych międzynarodowych dopiero od dnia 1 stycznia 2006 r.

W okresie od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. żadne inne przedsiębiorstwo na terenie Polski (poza PKP PR) nie zapewniało i nie byłoby w stanie zapewnić odpowiednich usług w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich i efektywnie konkurować ze Spółką w tym zakresie, pomimo istnienia odpowiednich regulacji prawnych umożliwiających uzyskanie licencji do świadczenia tego rodzaju usług.

W powyższym okresie PKP PR świadczyła więc usługi w omawianym zakresie jako podmiot, który faktycznie jako jedyny mógł i musiał, z uwagi na interes publiczny i nałożony w związku z tym na PKP PR obowiązek świadczenia, je wykonywać.

Podstawą do przekazania PKP PR dotacji (rekompensaty) są funkcjonujące od 2001 r. do 2004 r. początkowo przepisy art. 22 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591, z późn. zm.), a następnie przepisy art. 40 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789, z późn. zm.). Przepisy te stanowiły, że organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich w ramach obowiązku służby publicznej należy do zadań własnych samorządu województwa, a środki finansowe na te zadania określa corocznie ustawa budżetowa. Natomiast organizowanie i dotowanie kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu międzywojewódzkim (z wyjątkiem przewozów kwalifikowanych) należy do zadań ministra właściwego do spraw transportu, działającego w tym zakresie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i środki na ten cel określała corocznie ustawa budżetowa.

Zgodnie z powyższymi przepisami oraz przepisami wykonawczymi do tych ustaw, poszczególne samorządy województw zawierały z PKP PR w omawianym okresie umowy o wykonywanie i dotowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w wybranych relacjach na obszarze województwa, w ramach obowiązku świadczenia usług publicznych.

Umowy te przewidywały, że wysokość świadczeń na rzecz PKP PR stanowić będzie kwota przyznana z budżetu samorządu województwa na dany rok w formie dotacji na wykonywanie kolejowych regionalnych przewozów pasażer-

skich. Zgodnie z postanowieniami umów, wyliczenie kwoty dotacji za wykonywanie przewozów powinno być sporządzone na podstawie racjonalnie prognozowanej różnicy między wielkością kosztów i przychodów, które przewoźnik ma określić w oparciu o dotychczasowe i przewidywane wyniki swojej działalności. W praktyce takie wyliczenie nie miało miejsca, gdyż samorzady województw określały wysokość świadczeń na rzecz PKP PR z góry, na podstawie środków przekazanych na ten cel samorządom województw w formie dotacji celowej z budżetu państwa (do dnia 31 grudnia 2003 r.). Środki te były zdecydowanie niższe niż faktyczna różnica kosztów i przychodów przewoźnika.

Przepisy wskazanych ustaw przewidywały również, że minister właściwy do spraw transportu zawiera z przewoźnikiem umowy na realizację międzywojewódzkich przewozów kolejowych. W okresie od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. nie doszło jednak do zawarcia z PKP PR żadnej formalnej umowy na realizację międzywojewódzkich przewozów kolejowych i PKP PR realizowała przewozy pomimo nieotrzymywania z tego tytułu żadnych rekompensat finansowych ze strony władz publicznych.

Usługi kolejowych przewozów pasażerskich świadczone przez PKP PR w przedmiotowym okresie stanowiły zobowiązania, jakich prywatne przedsiębiorstwo, biorąc pod uwagę swój interes gospodarczy, nie przyjęłoby, w takim samym zakresie jak PKP PR, bez otrzymania pełnej rekompensaty.

Organy publiczne wypłacały środki na rzecz Spółki będące wynagrodzeniem z tytułu świadczonych usług publicznych, wykorzystując prawną instytucję dotacji, która w polskim prawie jest świadczeniem ze środków budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i charakteryzuje się tym, że jest przyznawana w trybie władczym i nie mają do niej zastosowania instrumenty cywilnoprawne, w związku z brakiem równorzędności stron.

W polskim systemie prawa finansowego, w przypadku dotacji, nie ma zastosowania autonomia woli stron ani swoboda kształtowania treści umów; nie jest możliwe podniesienie roszczeń prawnych o udzielenie dotacji na drodze cywilnej przed sądem powszechnym (cywilnym), a także żądanie odszkodowania za nieprzyznanie lub zaniżenie dotacji. Tym samym środki przekazywane

PKP PR stanowiły w rzeczywistości częściową rekompensatę, ale nie zapłatę ceny za usługę.

Przedstawione okoliczności wskazują, że w praktyce Spółka zobowiązana była do świadczenia usług publicznych nie tylko na mocy zawartej z organami państwa umowy, ale przede wszystkim obowiązek ten wynikał z decyzji państwa.

Wykonywanie przez PKP PR w okresie od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. usług w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, wskutek władczego ich zorganizowania przez organy publiczne, które jednocześnie nie zapewniły pełnej rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, spowodowało po stronie Spółki niekorzystne skutki gospodarcze oszacowane na łączną kwotę 2 160 mln zł. Kwota ta wynika z sumy deficytu odnotowanego przez Spółkę na działalności w zakresie przewozów regionalnych za okres od dnia 1 października 2001 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. oraz deficytu na działalności w zakresie przewozów międzywojewódzkich za okres od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. pomniejszonej o uzyskaną w latach 2006-2007 częściową rekompensatę za niedofinansowanie w przedmiotowym okresie ulg ustawowych oraz o umorzenie zobowiązań spółki wobec wierzycieli z grupy PKP, w wyniku ugody restrukturyzacyjnej regulującej spłatę należności od spółki PKP PR w okresie od dnia 1 października 2001 r. do dnia 31 grudnia 2007 r., w wysokości proporcjonalnej do okresu działalności Spółki objętego rekompensatą przewidzianą w niniejszym projekcie ustawy.

Szczegółowy sposób obliczania rekompensaty przedstawia poniższa tabela.

Działalność przewozowa PKP PR w ramach obowiązku służby publicznej Kwoty w mln zł	2001	2002	2003	1 stycznia 2004 r. – 30 kwietnia 2004 r.	Razem 2001– 30.04.2004
Przychody całkowite, w tym:	409	1810	1729	210	
Rekompensata za przewozy regionalne od samorządów	29	257	246		
Rekompensata za przewozy międzywojewódzkie od MT	0	0	0	0	
Koszty	794	2 840	2 979	262	
Deficyt	-385	-1 030	-1 252	-52	-2 718
Przewozy regionalne					
Przychody (bez rekompensaty od samorządów)	206	870	957		
Rekompensata za przewozy regionalne od samorządów	29	257	246		
Koszty	537	1 923	2 140		
Deficyt	-302	-796	-937		-2 036

Przewozy międzywojewódzkie

Przychody (bez rekompensaty od MT)	174	684	524	210	
Rekompensata za przewozy międzywojewódzkie od MT	0	0	0	0	
Koszty operacyjne	256	917	838	262	
Deficyt	-83	-233	-314	-52	-682

Korekty do wyliczenia poziomu deficytu (mln zł)	2001	2002	2003	1 stycznia 2004 r. – 30 kwietnia 2004 r.	Razem 2001– 30.04.2004
Umorzenie zobowiązań (proporcjonalnie do okresu objętego rekompensatą)				315	315
Refundacja utraconych przychodów z tytułu stosowania ulg przejazdowych					243
Deficyt do rekompensaty					-2 160

Przekazanie na rzecz PKP PR środków z tytułu rekompensaty nastąpi w ten sposób, że z budżetu państwa zostanie udzielona PKP PR dotacja w 3 kwotach: pierwsza w wysokości 1 383 000 000 zł, zostanie przekazania do dnia

31 grudnia 2008 r., druga w wysokości 477 000 000 zł zostanie przekazana do dnia 30 listopada 2009 r. i 300 000 000 zł – w 2011 r., przy czym ta ostatnia będzie spłatą przez Skarb Państwa zobowiązań z tytułu pożyczki udzielonej PKP PR przez jedynego współnika, tj. spółkę PKP SA. Uzasadnieniem spłaty przez Skarb Państwa pożyczki udzielonej przez PKP SA jest fakt, że pożyczka ta została udzielona PKP PR na dofinansowanie deficytowych przewozów regionalnych, zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, tj. w wykonaniu przez PKP SA w miejsce Skarbu Państwa obowiązku zrekompensowania strat przewoźnika powstałych w związku ze świadczeniem usług publicznych.

Rekompensata, przewidziana w projekcie ustawy, przeznaczona jest na spłatę zobowiązań PKP PR powstałych w związku ze świadczeniem usług publicznych i stanowi zaspokojenie wszelkich roszczeń PKP PR z tego tytułu, z momentem otrzymania środków pieniężnych przewidzianych w ustawie. Jednocześnie PKP PR po przekazaniu rekompensaty, najpóźniej następnego dnia roboczego po ich otrzymaniu, dokona spłaty zobowiązań, o których mowa powyżej. Środki pieniężne przekazane PKP PR nie będą podlegały egzekucji ani nie mogą stanowić przedmiotu zabezpieczenia roszczeń.

Źródłem finansowania dotacji dla PKP PR będą środki przeznaczone na budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie infrastrukturą kolejową, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw transportu. Czasowe, inne przeznaczenie tych środków określa art. 2 projektu ustawy.

Należy zauważyć, że Komisja Europejska była informowana o fakcie przekazywania PKP PR przez organy publiczne rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych (jako środków pomocowych pozostających w mocy w dniu 1 maja 2004 r. – pomoc istniejąca) w okresie przedakcesyjnym i o planowanym kontynuowaniu udzielania pomocy po akcesji przez czas nieokreślony.

Planowany środek pomocowy ma być rekompensatą za straty poniesione przez Spółkę w okresie przed dniem 1 maja 2004 r. w związku z wykonywaniem obowiązku świadczenia usług publicznych nałożonego na Spółkę przed tą datą. Rekompensata (za okres od ostatniego kwartału 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r.) zostanie udzielona w związku ze stratami powstałymi przed akcesją Polski do Unii Europejskiej w wykonaniu obowiązku świadczenia usług publicznych nałożonego na Spółkę przed tą datą.

Ustawa zakłada jednocześnie, że docelowo udziały PKP PR mają zostać przeniesione na samorzady województw. Liczbę udziałów, które nabędą poszczególne samorzady, określi w drodze rozporządzenia Rada Ministrów, po konsultacjach z samorządami i biorąc pod uwagę wskazane w ustawie kryteria. Powodem proponowanych rozwiązań jest przyjęte w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” „usamorządowanie” PKP PR, tj. przekazanie organom samorządowym odpowiedzialnym za organizowanie i finansowanie regionalnych przewozów pasażerskich w ramach usług publicznych władztwa nad Spółką, której podstawowym celem jest wykonywanie ww. przewozów. „Usamorządowanie” PKP PR nie pociąga za sobą żadnych dodatkowych zobowiązań (finansowych lub innych) dla samorządów, a daje im możliwość bezpośredniego wpływu na dalszy rozwój tej spółki. Powyższe rozwiązania

zawierają przepisy rozdziału 4c. Przed usamorządowaniem PKP PR nastąpi wydzielenie ze spółki składników majątku służących do obsługi przewozów międzywojewódzkich

i wniesieniu tych składników do spółki PKP Intercity SA na podstawie art. 529 § 1 pkt 4 Kodeksu spółek handlowych. Proces podziału PKP PR będzie nadzorowany przez ministra właściwego do spraw transportu.

Projekt ustawy zakłada, że PKP SA otrzyma z budżetu państwa pożyczki w łącznej wysokości 1 860 000 000 zł z przeznaczeniem na realizację inwestycji wynikających z umów i porozumień międzynarodowych, przygotowanie i realizację inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym, a także na remont i utrzymanie infrastruktury kolejowej, w celu zmniejszenia kosztów i wysokości opłat za korzystanie z niej. Pożyczki zostaną udzielone na podstawie umów zawartych pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych a PKP SA. Pierwsza pożyczka – w wysokości 1 383 000 000 zł zostanie wypłacona PKP SA do dnia 30 września 2008 r., natomiast druga w wysokości 477 000 000 zł – do dnia 30 września 2009 r.

Projekt ustawy dopuszcza przekazanie pożyczek w ratach, z tym że pierwsza rata w 2008 r. nie może wynosić mniej niż 25% kwoty 1 383 mln zł, a pierwsza rata w 2009 r. nie może wynosić mniej niż 25% kwoty 477 mln zł. Uzasadnione to jest wymogiem art. 309 § 3 zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych (mającym również zastosowanie do podwyższania kapitału zakładowego) stanowiącym, że wkłady pieniężne powinny zostać pokryte co najmniej do wysokości $\frac{1}{4}$ wnoszonego kapitału (podwyższanego kapitału).

PKP SA przeznaczy pożyczki w całości na podwyższenie kapitału zakładowego w spółce PLK SA. Środki finansowe pochodzące z podwyższonego kapitału zakładowego pozwolą spółce PLK SA zrealizować plany w zakresie inwestycji, remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej w latach 2008 i 2009.

Dopuszcza się, że do końca 2009 r. zwrot pożyczek udzielonych PKP SA przez Skarb Państwa nastąpi poprzez konwersję pożyczek na udziały, tj. poprzez świadczenie polegające na przeniesieniu na Skarb Państwa należących do PKP SA udziałów w kapitale zakładowym PKP PR (po wartości nominalnej

udziałów). Jeśli wartość tych udziałów będzie niższa niż kwota pożyczek, zwrot pozostałej części pożyczek nastąpi poprzez przeniesienie na Skarb Państwa odpowiedniej ilości przysługujących PKP SA akcji w kapitale zakładowym PLK SA. Przewidziany w projekcie ustawy sposób zwrotu przez PKP SA udzielonych przez Skarb Państwa pożyczek umożliwia realizację „usamorządowienia” przewozów regionalnych.

Rekompensata, która zostanie wypłacona PKP PR w związku z wykonywaniem przewozów pasażerskich w ramach obowiązku świadczenia usług publicznych, dotyczy okresu od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. Obowiązek jej zapłacenia wynika z braku dotowania przewozów międzywojewódzkich przez ministra właściwego do spraw transportu, mimo że istniał w tym okresie taki obowiązek ustawowy, oraz niepełnego dofinansowania deficytowych pociągów regionalnych przez samorządy województw z uwagi na przyznawanie do dnia 31 grudnia 2003 r. w ustawach budżetowych mniejszych dotacji na ten cel niżby wynikało z ilości uruchamianych deficytowych pociągów. Ponieważ rekompensata dotyczy okresu przedakcesyjnego, to nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Rekompensata została obliczona zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej, zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1893/91.

Ponieważ jako źródło finansowania dotacji dla PKP PR tylko czasowo wykorzystano środki przeznaczone na budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie infrastrukturą kolejową, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw transportu, dlatego nie jest zmieniana ww. ustawa, aby nie utrwałać precedensu, że środki te są przeznaczone na inne cele niż infrastrukturalne, zatem art. 2 projektu ustawy stanowi *lex specialis*.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) projekt został umiesz-

czony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury. Organizacje o charakterze lobbingowym nie zgłosiły zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie art. 7 wymienionej ustawy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

1. Podmioty, na które oddziałuje ustawa

Projektowana ustawa oddziałuje przede wszystkim na spółki PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o., PLK SA, PKP SA oraz inne spółki Grupy PKP SA, a także samorzady województw.

2. Konsultacje społeczne

Rozwiązania zawarte w projekcie były do niedawna częścią projektu zmiany ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o transporcie kolejowym (projekt II), który został przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2007 r. Był wówczas konsultowany z marszałkami województw. Był również przedmiotem obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 30 stycznia 2008 r., która nie zgłosiła uwag. Projekt był także konsultowany ze związkami zawodowymi działającymi w Grupie PKP, jak również omówiony przez Zespół Trójstronny do spraw Kolejnictwa.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury.

Ze względu na uwagi zgłaszane w ramach uzgodnień międzyresortowych projekt zmieniono w ten sposób, że środki publiczne zostaną przekazane bezpośrednio spółce PKP PR jako rekompensata z tytułu niepokrytych strat poniesionych przez tę spółkę w związku z wykonywaniem obowiązku świadczenia usług publicznych w okresie od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. Ponieważ będą to środki planowane na podstawie art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, to na finansowanie infrastruktury transportu kolejowego zostaną skierowane środki z pożyczek udzielonych przez Skarb Państwa dla

PKP SA, która przekaze je PLK SA poprzez podwyższenie kapitału zakładowego.

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

Przekazanie środków z tytułu rekompensaty spółce PKP Przewozy Regionalne nie doprowadzi do zwiększenia wydatków budżetowych. Udzielona

w latach 2008 i 2009 pożyczka w kwocie nie większej niż 1 860 mln zł będzie rozchodem i zwiększy w tym zakresie dług publiczny. Koszty obsługi zwiększonego długu publicznego będą wydatkiem budżetu państwa.

Natomiast przepisy art. 2 nie mają wpływu na wydatki budżetowe, dotyczą jedynie podziału środków będących w gestii ministra właściwego do spraw transportu.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

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

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

Z uwagi na to, że w wyniku wdrożenia ustawy rekompensata zostanie przeznaczona przez spółkę PKP PR na spłatę zadłużenia głównie wobec spółek grupy kolejowej (m.in. PLK SA, PKP Cargo SA, PKP Energetyka sp. z o.o.), nastąpi wzrost efektywności funkcjonowania tych spółek, poprawa ich rentowności, a co za tym idzie nastąpi wzrost konkurencyjności na rynku.

W szczególności wejście w życie ustawy i jej realizacja będzie miało pożądaną wpływ na poprawę funkcjonowania spółki PKP PR.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Spółka PKP PR po oddłużeniu zostanie poddana procesowi usamorządowania, 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 poprzez samorządowe inwestycje taborowe.

7. Ocena pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z przepisami Unii Europejskiej.

31/02/BS