

UZASADNIENIE

Przepisy projektowanej ustawy stanowią inkorporację do polskiego porządku prawnego rozwiązań wynikających z opublikowanych w dniu 22 lipca 2008 r. Wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych (Dz. Urz. UE C 184 z 22.07.2008), które przewidują obowiązek zniesienia nieograniczonych gwarancji państwowych przyznanych przedsiębiorstwom kolejowym. Zgodnie z ww. wytycznymi, nieograniczone gwarancje w sektorze otwartym dla konkurencji są niezgodne z Traktatem WE. Ponadto w sytuacji gdy gwarancje państwa przyznawane są przedsiębiorstwom działającym zarówno na rynkach konkurencyjnych, jak i na rynkach pozbawionych konkurencji, zazwyczaj powinno dojść do całkowitego zniesienia gwarancji przyznanej danemu przedsiębiorstwu jako całości.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o PKP”, utworzona została spółka PKP SA, która następnie, w wyniku obowiązku nałożonego tą ustawą, utworzyła spółkę zarządzającą infrastrukturą kolejową – PKP Polskie Linie Kolejowe SA (art. 15), oraz spółki do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich oraz kolejowych przewozów towarowych (spółki przewozowe) (art. 14). Zgodnie z art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361, z późn. zm.) nie można ogłosić upadłości instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy, chyba że ustawa ta stanowi inaczej, oraz utworzonych w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą. Uregulowanie takie stanowi w ocenie Komisji Europejskiej nieograniczoną pomoc państwa, która jest niezgodna z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej i narusza zasady konkurencji na wspólnym rynku.

Przepisy ww. wytycznych, zgodnie z pkt 21, odnoszą się do przedsiębiorstw kolejowych w rozumieniu dyrektywy Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (91/440/EWG), tj. koncesjonowanych przedsiębiorstw publicznych lub prywatnych, których działalność podstawowa polega na świadczeniu usług transportu osób lub rzeczy oraz dostarczaniu trakcji. Doprecyzowanie pojęcia „przedsiębiorstwa kolejowego” zawierają przepisy rozporządzenia (WE) nr 1371/2007

Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, str. 14), zgodnie z którym „przedsiębiorstwo kolejowe” oznacza przedsiębiorstwo kolejowe określone w art. 2 dyrektywy 2001/14/WE (1) oraz każde inne przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, którego działalność polega na transporcie koleją towarów lub pasażerów, z zastrzeżeniem, że przedsiębiorstwo to musi zapewniać pojazdy trakcyjne; definicja ta obejmuje również przedsiębiorstwa zajmujące się tylko zapewnianiem pojazdów trakcyjnych.

Ze względu na powyższe uregulowania, przedsiębiorstwami kolejowymi, do których odnosił się art. 6 pkt 4 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, są spółki przewozowe utworzone przez PKP SA na podstawie art. 14 ustawy o PKP, tj. PKP Intercity SA, Przewozy Regionalne sp. z o.o. i PKP Cargo SA. Oprócz spółek, o których mowa w art. 14 ustawy o PKP, spółka PKP SA, zgodnie z art. 19 tej ustawy, mogła tworzyć również spółki w celu prowadzenia działalności innej niż działalność przewozowa. Utworzenie takich spółek nie wynikało z obowiązku ustawowego, a PKP SA mogła je tworzyć wg własnego uznania, w zależności od potrzeb. Podkreślić należy, że w stosunku do dwóch spółek utworzonych na podstawie art. 19 ustawy o PKP ogłoszona została upadłość.

Przewidziane w art. 1 projektowanej ustawy wyłączenie ww. podmiotów z zakazu ogłaszania upadłości, o której mowa w art. 6 pkt 4 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, stanowi dostosowanie sposobu funkcjonowania tych podmiotów do Wytucznych.

Celem proponowanej zmiany art. 6 pkt 4 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (art. 2 projektu ustawy) jest usunięcie w przyszłości jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie z komentarzem do tego przepisu (A. Jakubecki, F. Zedler, Prawo upadłościowe i naprawcze, Zakamycze, 2003), „art. 6 pkt 4 in fine wyklucza możliwość ogłoszenia upadłości tych osób prawnych, które nie są utworzone na podstawie ustawy, ale które utworzono w wyniku wykonania ustawy”.

Zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.) działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy podlega licencjonowaniu. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 169 ust. 2 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze,

syndyk lub zarządca prowadzący przedsiębiorstwo upadłego nie może prowadzić działalności wymagającej koncesji albo zezwolenia, chyba że co innego wynika z ustawy lub decyzji o przyznaniu koncesji albo zezwolenia, w art. 3 projektu ustawy wprowadzone zostały zmiany przepisów ustawy o transporcie kolejowym.

Wydając postanowienie o ogłoszeniu upadłości, sąd wyznacza syndyka albo nadzorcę sądowego albo zarządcę. Biorąc pod uwagę przywołany wyżej art. 169 ust. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego, z tym dniem nie może być prowadzona działalność podlegająca licencjonowaniu, którą zgodnie z art. 43 ustawy o transporcie kolejowym jest wykonywanie przewozów kolejowych osób.

W art. 43 ustawy o transporcie kolejowym dodano przepis pozwalający zarządcy prowadzącemu przedsiębiorstwo upadłego lub syndykowi prowadzić działalność polegającą na wykonywaniu usług publicznych, a tym samym prowadzenie przez niego działalności objętej licencjonowaniem. Wiąże się to z niepozbawianiem społeczeństwa dostępu do powszechnych usług pasażerskiego transportu kolejowego w przypadku ogłoszenia upadłości. Ponieważ art. 169 ust. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego nie uwzględnia nadzorcy sądowego (w przypadku ustanowienia przez sąd nadzorcy, zarząd nad majątkiem pozostaje przy upadłym przedsiębiorcy), dlatego w proponowanym art. 43 ust. 4b nie uwzględnia się nadzorcy sądowego, jedynie zarządcę.

Powyższe propozycje są jednocześnie skorelowane z rozwiązaniami przyjętymi w przepisach ustawy o transporcie kolejowym w zakresie licencjonowania transportu kolejowego. Zgodnie z ustawą o transporcie kolejowym – art. 52 ust. 2 pkt. 2 – Prezes UTK cofa licencję, jeżeli przedsiębiorca, wobec którego wszczęto postępowanie upadłościowe lub inne postępowanie o podobnym charakterze, nie ma faktycznych możliwości zadawalającej restrukturyzacji finansowej i wówczas może wydać licencję tymczasową na przeprowadzenie zmian w przedsiębiorstwie. Proponowane zmiany dają podstawę do prowadzenia działalności licencjonowanej przez zarządcę lub syndyka, gdy licencja jest, nie została cofnięta lub jest licencja tymczasowa, a art. 169 ust. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego uniemożliwiłaby prowadzenie działalności.

W projektowanych przepisach uwzględnione zostało czasowe – przez okres 6 miesięcy – prowadzenie działalności przewozowej objętej obowiązkiem służby publicznej przez podmiot, w stosunku do którego ogłoszono upadłość. Przyjęty w projekcie ustawy okres

jest analogiczny jak dla ważności licencji tymczasowej i wynika z przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz dyrektywy Rady 95/18/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (art. 11. ust. 3 dyrektywy). Wskazany okres pozwala organowi, który zawarł umowę o świadczenie usług publicznych z przewoźnikiem kolejowym, na podjęcie działań zmierzających do zawarcia umowy z innym podmiotem na ich kontynuację.

Jednocześnie uzupełnione zostały przepisy art. 52 ustawy o transporcie kolejowym przez zobligowanie przewoźnika do niezwłocznego powiadomienia zarówno Prezesa UTK, jak i organu, z którym zawarł umowę na świadczenie usług publicznych, o złożeniu wniosku o ogłoszenie upadłości. To również daje czas tym organom do analizy sytuacji przewoźnika i właściwego przygotowania się i reakcji w przypadku ogłoszenia upadłości.

Trudna sytuacja na rynku kolejowych przewozów osób, brak możliwości realizacji przewozów usług publicznych w przypadku ewentualnej upadłości spółki wykonującej obecnie takie przewozy powoduje konieczność przesunięcia w czasie wejścia w życie przepisów ustawy w stosunku do spółek realizujących te przewozy. Wejście w życie ustawy mogłoby spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu kolejowych przewozów osób, co wywołałoby negatywne skutki, w tym skutki społeczne. Spółki, których dotyczy projekt ustawy, mają ponad 62 % udziału w rynku przewozów kolejowych według liczby pasażerów, a ponad 85 % według pracy przewozowej. Konieczne jest uzyskanie czasu dla przedsiębiorstw kolejowych na przygotowanie się i wdrożenie rozwiązań przeciwdziałania negatywnym skutkom ewentualnego ogłoszenia ich upadłości.

Dlatego zaproponowano 12-miesięczne *vacatio legis* wejścia w życie ustawy w stosunku do spółek wykonujących przewozy osób. W tym zakresie projekt ustawy zakłada wydłużenie terminu wdrożenia rozwiązań wynikających ze Wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych w stosunku do ww. spółek.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji, o której mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Przedmiotowy projekt nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej, o której mowa w art. 108 ust. 3 TFUE.

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

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Podmioty, na które oddziałuje ustawa

Projektowana ustawa wpłynie na spółki utworzone na podstawie art. 14 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, tj. PKP Intercity SA, Przewozy Regionalne sp. z o.o. oraz PKP Cargo SA.

Cel wprowadzenia ustawy

Celem wprowadzenia ustawy jest konieczność wprowadzenia uregulowań znoszących nieograniczoną pomoc państwa, która w ocenie Komisji Europejskiej jest niezgodna z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej i narusza zasady konkurencji na wspólnym rynku.

Konsultacje społeczne

Projekt został przesłany do konsultacji ze związkami działającymi w Grupie PKP SA oraz Związkiem Pracodawców Kolejowych, Izbą Gospodarczą Transportu Lądowego oraz spółek przewozowych utworzonych na podstawie art. 14 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Projekt ustawy został przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i był dwukrotnie przedmiotem jej obrad. W dniu 17 maja 2010 r. działający w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska wyraził negatywną opinię do projektowanych rozwiązań. Stanowisko do projektu ustawy przedstawił też Konwent Marszałków Województw. Zaproponowano dłuższe – 12-miesięczne *vacatio legis* ustawy oraz 12-miesięczny okres prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa kolejowe w upadłości prowadzące usługi publiczne.

Sekcja Krajowa Kolejarzy NSZZ „Solidarność” oraz Związek Zawodowy Maszynistów Kolejowych w Polsce wyraziły negatywne stanowisko do propozycji wyłączenia spod zakazu ogłaszania możliwości spółek, które obejmie projektowana regulacja.

Spółka Przewozy Regionalne sp. z o.o. podniosła, że wejście w życie przepisów projektowanej ustawy doprowadzi do ogłoszenia jej upadłości z uwagi na skalę wymagalnego zadłużenia. Ponadto, z uwagi na aktualną sytuację finansową, Spółka

wyraziła wątpliwości co do zgodności projektu z przepisami ustawy zasadniczej, wynikające z ryzyka naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa prawa (spółka Przewozy Regionalne sp. z o.o. uważa, że projekt ustawy wymierzony jest przeciwko niej), zasady proporcjonalności (skutkiem wejścia w życie ustawy będzie doprowadzenie do upadłości Spółki) oraz zasad prawidłowej legislacji (zbyt krótkie vacatio legis).

Z tego względu, że wymóg dostosowania obowiązujących systemów pomocy do Wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych został nałożony na państwa członkowskie w lipcu 2008 r., tym samym niezasadne jest twierdzenie spółki Przewozy Regionalne sp. z o.o., iż projektowana regulacja jest dla Spółki zaskoczeniem oraz wymierzona jest przeciwko niej. Rozwiązania projektu ustawy dotyczą wszystkich spółek kolejowych wykonujących przewozy osób i rzeczy utworzonych na podstawie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.

Uwzględniając przedstawiane przez samorządy województw argumenty, biorąc pod uwagę fakt, że na rynku kolejowych przewozów osób trudno w przypadku ewentualnej upadłości jednej ze spółek, których dotyczy projekt ustawy znaleźć przedsiębiorstwo, które mogłoby przejąć prowadzenie działalności tej spółki, tak by nie wywołało to problemów społecznych, w projekcie przyjęto dłuższe vacatio legis ustawy w stosunku do tych spółek.

Projekt ustawy został umieszczony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury.

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

Wejście w życie projektowanych przepisów skutkować będzie możliwością, w przypadku zaistnienia przesłanek, upadłości spółek wykonujących kolejowe przewozy osób lub rzeczy utworzonych na podstawie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. W przypadku jednej z nich Skarb Państwa udzielił gwarancji kredytu na kwotę 60 mln euro.

W przypadku jednej ze spółek, objętej przepisami projektowanej ustawy, mogą wystąpić przesłanki postawienia w stan upadłości (spółka nie jest wypłacalna w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, zgodnie z którym dłużnika uważa się za niewypłacalnego, jeżeli nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych).

Wpływ na rynek pracy

Wprowadzane regulacje, w sytuacji gdyby zaistniały przesłanki i nastąpiło ogłoszenie upadłości, skutkowałyby zwolnieniami pracowników. Obecnie w spółce PKP Intercity SA zatrudnionych jest ok. 9 tys. osób, w PKP Cargo SA ok. 29 tys. osób, w spółce Przewozy Regionalne sp. z o.o. ok. 15,5 tys. osób.

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

Negatywną konsekwencją zrezygnowania z ustawowej niemożności ogłaszania upadłości spółek przewozowych (PKP Intercity SA, Przewozy Regionalne sp. z o.o. i PKP Cargo SA) może być wzrost kosztów pozyskiwania przez te podmioty kapitału oraz cen świadczonych przez nie usług. Niemniej jednak świadomość organów spółek o potencjalnej możliwości postawienia w stan upadłości kierowanych przez nie podmiotów może przynieść wymierny skutek w postaci wzrostu efektywności funkcjonowania tych podmiotów, co za tym idzie wzrostu konkurencyjności na rynku przewozów.

Zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy dostosowuje krajowe rozwiązania do prawa Unii Europejskiej – do Wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych – w kwestii zniesienia nieograniczonej gwarancji państwa.