

UZASADNIENIE

W celu realizacji „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, jest niezbędne dokończenie procesu wyposażania spółek, które PKP SA utworzyła na podstawie ustawy 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.).

Proponowany art. 18d ma na celu ułatwienie gminom przejęcie (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. Dla pewności, że przebudowa lub remont dworca będzie zrealizowany, umowa przeniesienia jego własności określi termin i zakres przebudowy.

Użyty w projektowanym art. 18d ust. 1 zwrot „w granicach niezbędnych do prawidłowego z nich korzystania” nie spowoduje, wbrew podnoszonym wątpliwościom, przeniesienia własności linii kolejowych. Określanie w projektowanej ustawie zasad ustalania granic nieruchomości jest niecelowe ponieważ każdorazowo będzie to wynik uzgodnień między PKP SA a gminą zainteresowaną przejęciem nieruchomości w trybie zaproponowanym w projekcie ustawy. Dodatkowo minister właściwy do spraw transportu, wydając w trybie art. 18 ust. 2 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” zgodę na przekazanie przez PKP SA nieruchomości każdorazowo będzie badał, czy elementem przekazywanej nieruchomości nie są grunty zajęte pod liniami kolejowymi. Ponadto, w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania przejść granicznych, w projektowanej ustawie zaproponowano wyłączenie możliwości przejmowania przez gminy dworców kolejowych znajdujących się w zasięgu terytorialnym kolejowych przejść granicznych.

Zaproponowana zmiana art. 24a ust. 1 ma na celu dostosowanie brzmienia tego przepisu w związku z nowymi art. 24b i 24c. Proponowane nowe art. 24b i 24c są uzasadnione skutkami podatkowymi w zakresie:

- podatku dochodowego od osób prawnych związanymi z wnoszeniem aportów do określonych w tych przepisach spółek zależnych PKP SA oraz rozliczeniem czynszu z umowy o oddaniu do odpłatnego korzystania linii kolejowych oraz innych

nieruchomości niezbędnych do zarządzania liniami kolejowymi zawartej w 2001 r. między PKP SA i PLK SA. Umowa o oddaniu do odpłatnego korzystania linii kolejowych została zawarta między PKP SA a PLK SA na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o PKP w brzmieniu pierwotnym.

Wprowadzenie art. 24b umożliwi zapłatę zobowiązań podatkowych, z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, powstałych w wyniku realizacji obowiązków ustawowo nałożonych na PKP SA przez przeniesienie własności akcji PLK SA na rzecz Skarbu Państwa.

PKP SA została bowiem zobowiązana do wnoszenia wkładów niepieniężnych do spółek zależnych. W wyniku wniesienia tych aportów powstanie wysoki przychód, zaś koszt uzyskania przychodu będzie stosunkowo niski – co będzie się wiązało z koniecznością zapłaty wysokiego podatku dochodowego od osób prawnych.

Dodatkowo w PKP SA w momencie wniesienia aportem linii kolejowych do PLK SA powstanie wysoki przychód z tytułu czynszu z umowy Nr D50-KN-1L/01 z dnia 27 września 2000 r. o oddaniu do odpłatnego korzystania linii kolejowych oraz innych nieruchomości niezbędnych do zarządzania liniami kolejowymi. Konstrukcja umowy, oparta na regulacji art. 17 ustawy z dnia 8 września 2000 r. (w brzmieniu pierwotnym), przewiduje, że czynsz (wierzytelności) za korzystanie ze składników linii kolejowych jest niewymagalny do czasu wniesienia tych składników aportem do PLK SA. Czynsz ten jest liczony jako różnica między wartością skorygowaną aktywów netto przedmiotu umowy w chwili zawarcia a wartością skorygowaną aktywów netto przedmiotu umowy w chwili jego wniesienia aportem do PLK SA.

W momencie wniesienia linii kolejowych do PLK SA powstanie wysoka kwota czynszu, który PKP SA jest zobowiązana zaliczyć do przychodów podatkowych. Jednocześnie konstrukcja przepisów w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych nie pozwala na naliczenie żadnych kosztów uzyskania przychodów, co skutkuje tym, iż całość wymagalnego czynszu z umowy jest dla PKP SA dochodem do opodatkowania.

W art. 24b ust. 1 wprowadzono zasadę, iż zobowiązania podatkowe z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych będą podlegały spłacie w trybie wynikającym z tego przepisu do wysokości podatku, jaki wygenerują operacje wniesienia wkładów niepieniężnych do spółek, o których mowa w art. 24b ust. 2, oraz powstałe w wyniku

rozliczenia czynszu z umowy o oddaniu do odpłatnego korzystania linii kolejowych oraz innych nieruchomości niezbędnych do zarządzania liniami kolejowymi zawartej między PKP SA i PLK SA. Wprowadzone zostało również ograniczenie czasowe – spłata zobowiązań podatkowych na podstawie art. 24b ust. 1 będzie dotyczyła zobowiązań powstałych za lata 2011 – 2015.

W ust. 3 art. 24b wprowadzono zasadę, iż w latach 2011 – 2015 PKP SA nie będzie zobowiązana do wpłaty zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych do wysokości kwoty obliczonej zgodnie z ust. 2 art. 24b. Wprowadzenie tego przepisu jest konieczne z uwagi na fakt, iż zapłata w trakcie roku podatkowego zaliczki na podatek powoduje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego w tej części, co z kolei skutkowałoby brakiem możliwości zapłaty podatku, wygenerowanego przez wniesienie aportów do spółek, o których mowa w ust. 2 art. 24b, akcjami PLK SA po zakończeniu roku podatkowego. W art. 24b ust. 4 wprowadzono zasadę, iż PKP SA zachowa prawo dokonania spłaty podatku należnego akcjami PLK SA również w sytuacji dokonania zapłaty w ciągu roku podatkowego zaliczek z tytułu bieżącej działalności w wysokości, która uniemożliwiłaby spłatę podatku należnego akcjami PLK SA na zasadach ogólnych, wynikających z ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W takiej sytuacji nadwyżka zaliczek nad kwotą różnicy podatku należnego nad podatkiem podlegającym spłacie akcjami PLK SA, zgodnie z art. 24b ust. 1, będzie podlegać zwrotowi w terminie przewidzianym w Ordynacji podatkowej dla zwrotu nadpłaty,

- podatku od towarów i usług wynikającymi z umowy D50-KN-1L/01 zawartej między PKP SA a PLK SA na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy w brzmieniu pierwotnym.

Z uwagi na fakt, iż czynsz z powyższej umowy jest liczony jako różnica między wartością skorygowaną aktywów netto przedmiotu umowy w chwili zawarcia a wartością skorygowaną aktywów netto przedmiotu umowy w chwili jego wniesienia aportem do PLK SA, w momencie wniesienia linii kolejowych do PLK SA powstanie wysoka kwota czynszu opodatkowana podatkiem od towarów i usług. Wg szacunków z 2009 r. kwota podatku od towarów i usług, należna od czynszu z umowy D50-KN-1L/01, może wynieść około 242 mln zł. W przypadku wniesienia aportem składników linii kolejowych w okresach późniejszych kwota podatku VAT do zapłaty ulegnie zwiększeniu. Zmiana kwoty podatku VAT do zapłaty z tytułu rozliczenia umowy D50-KN-1L/01 wynika ze stopniowego wzrostu czynszu w związku z upływem czasu

korzystania ze składników majątku objętych tą umową oraz ich stopniowego zużywania się.

Wprawdzie polskie prawo podatkowe dopuszcza regulowanie podatków w trybie innym niż gotówkowym, jednakże zgodnie z art. 66 Ordynacji podatkowej, do skorzystania z możliwości uregulowania podatku przez przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych, jest konieczne powstanie zaległości podatkowej. Na dodatek jest to skomplikowana i długotrwała procedura przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych, co może skutkować powstaniem po stronie PKP SA dodatkowych kosztów (odsetki za zwłokę w zapłacie podatku VAT), a także wiązać się może z dużym ryzykiem finansowym. W związku z tym, aby uniknąć dodatkowych kosztów oraz w celu przyspieszenia procesu restrukturyzacji majątkowej, proponuje się art. 24c. Umożliwi on 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. Przewiduje się ograniczenie czasowe spłaty zobowiązań w trybie art. 24c – możliwość dokonania spłaty będzie dotyczyła zobowiązań z tytułu podatku od towarów i usług powstałych do dnia 31 grudnia 2015 r.

Uzasadnieniem projektowanego art. 24d, tj. wprowadzenia przepisów przewidujących regulowanie przez PKP SA zobowiązań podatkowych przez ich zapłatę akcjami PLK SA są zapisy „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” przyjętej, przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2007 r. Z dokumentu tego wynika, iż po zakończeniu procesów przemieszczeń majątkowych po byłym przedsiębiorstwie państwowym PKP jedynym właścicielem PLK SA będzie Skarb Państwa. Przewidziane rozwiązanie przyspieszy ponadto proces wydzielenia i uniezależnienia zarządcy infrastruktury – PLK SA od Grupy PKP.

Zmiany art. 33a mają na celu doprecyzowanie, iż środki finansowe pochodzące z kredytów, pożyczek i obligacji przeznaczone na cele wymienione w art. 32 ust. 2 oraz na spłatę objętych poręczeniami lub gwarancjami Skarbu Państwa zobowiązań wraz z odsetkami oraz innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tymi zobowiązaniami, a także środki finansowe gromadzone przez PKP SA na specjalnych rachunkach bankowych przeznaczone na spłatę tych kredytów, pożyczek i wykup obligacji wraz z odsetkami, nie podlegają egzekucji.

Propozycja nowego art. 33b¹ wynika z faktu, że Skarb Państwa posiada, wg stanu na koniec 2009 r., wierzytelności od PKP SA na łączną kwotę 109 012 619,02 zł z tytułu

uruchomionych w 2002 r. gwarancji, w tym kwota wierzytelności głównej (kapitału) 56 347 399,14 zł. Na powyższe wierzytelności Skarbu Państwa składają się wypłaty z tytułu wykonania umów gwarancji: z dnia 11 czerwca 1990 r. (kredyt z Banku Światowego nr 3194), z dnia 15 grudnia 1994 r. (kredyt z Europejskiego Banku Inwestycyjnego nr 1.7009) oraz z dnia 9 października 1997 r. (kredyt z Europejskiego Banku Inwestycyjnego nr 1.8398) – w kwocie głównej 56 347 399,14 zł wraz z odsetkami ustawowymi, a także kwota odsetek ustawowych za okres od dnia 11 lipca 2002 r. do dnia 10 grudnia 2002 r. w kwocie 269 275,04 zł, z tytułu wykonania umowy gwarancji z dnia 12 lipca 1990 r. (kredyt z Europejskiego Banku Inwestycyjnego nr 1.4723) – kwota wierzytelności głównej została zwrócona przez PKP SA, jednak bez odsetek ustawowych za ww. okres. Zaproponowane brzmienie art. 33b¹ ma na celu uregulowanie kwestii zobowiązań PKP SA wobec Skarbu Państwa, przez objęcie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, akcji w PLK SA. Ponadto jak zapisano powyżej po zakończeniu procesu restrukturyzacji PKP jedynym właścicielem PLK SA ma być Skarb Państwa. Projektowany przepis nie stanowi wyłomu w obowiązującym stanie prawnym. Zgodnie z ustawą o PKP, minister właściwy do spraw transportu, jako minister odpowiedzialny za sektor transportu kolejowego, reprezentuje w PLK SA Skarb Państwa.

Zgodnie z projektowanym art. 33b¹ szczegółowe warunki zamiany wierzytelności, w szczególności termin zamiany, ilość akcji podlegających zamianie, zostaną określone w umowie zawartej między PKP SA a ministrem właściwym ds. finansów publicznych.

W odniesieniu do rozwiązań przyjętych w projektowanej ustawie nie ma wymogu notyfikacji Komisji Europejskiej.

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

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 lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). Organizacje o charakterze lobbingsowym nie zgłosiły zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie art. 7 ww. ustawy.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje ustawa

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

Ustawa może mieć wpływ na jednostki samorządu terytorialnego, jednakże zależy to od indywidualnych decyzji samorządów, w szczególności związanych z przejmowaniem na własność dworców kolejowych wraz z zajętymi pod nie gruntami.

2. Cel wprowadzenia ustawy

Celem wprowadzenia ustawy jest stworzenie narzędzi do realizacji „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”. Efektem realizacji przepisów ustawy powinno być zakończenie procesu wyposażania spółek zależnych PKP SA.

3. Konsultacje społeczne

Rozwiązania zawarte w projekcie były konsultowane dwukrotnie w 2008 r. i w 2009 r. ze związkami zawodowymi działającymi w Grupie PKP SA oraz Związkiem Pracodawców Kolejowych, Izbą Gospodarczą Transportu Lądowego. Projekt był opiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Na wniosek Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – Ministerstwo Infrastruktury przeprowadziło z marszałkami województw konsultacje, w wyniku których wprowadzono korektę do proponowanych dotychczasowych przepisów umożliwienia finansowania za środków publicznych budowy, przebudowy lub remontu dworców kolejowych oraz przejmowania przez gminy na własność dworców kolejowych, w celu przebudowy lub remontu dworców i poprawy wizerunku miast.

W sierpniu 2009 r. projekt został skierowany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Działający w ramach ww. Komisji Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska odniósł się m.in. do kwestii zakłócenia konkurencji – w tym zakresie na posiedzeniu Zespołu wyjaśniono, że projektowane przepisy dotyczą działań mających na celu zakończenie restrukturyzacji spółek utworzonych na podstawie ustawy o PKP, tj. wyposażenie ich w majątek niezbędny do prowadzenia działalności podstawowej spółek. Nie spowoduje to lepszej pozycji spółek Grupy PKP

w odniesieniu do Przewozy Regionalne sp. z o.o., gdyż zamiarem jest przekazanie również tej spółce nieruchomości (zapleczy technicznych) w formie aportu.

Wyjaśniono również, że projekt nie może być uzupełniony nowymi propozycjami gdyż był już przyjęty przez Radę Ministrów w lutym 2008 r., jako projekt, który będzie poddany notyfikacji Komisji Europejskiej. Obecnie, projektowane przepisy dotyczą tego samego meritum sprawy, ale przyjęte instrumenty do osiągnięcia celu nie są pomocą publiczną. Przyjęcie przez Radę Ministrów obecnie przedstawionego projektu ustawy będzie reasumpcją poprzedniej decyzji.

W dniu 30 września 2009 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego przyjęła zaproponowane w projekcie rozwiązania.

4. Skutki uchwalenia ustawy

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

Realizując ustawowe obowiązki wynikające z art. 17 ustawy o PKP, PKP SA dokona alokacji do spółek zależnych majątku niezbędnego do prowadzenia przez nie działalności. Alokacja tego majątku spowoduje powstanie w PKP SA dużego dochodu do opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych oraz wysokiego czynszu, opodatkowanego podatkiem od towarów i usług, powstałego w wyniku odpłatnego korzystania przez PLK SA z majątku stanowiącego infrastrukturę kolejową – wynikającego z umów zawartych na podstawie art. 17 ust. 5 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948).

Zakłada się, że skutki w podatku dochodowym od osób prawnych będą następujące:

- z tytułu wniesienia wkładów niepieniężnych – przyjmując, że szacowany dochód do opodatkowania wyniósłby ok. 8 305 mln zł, szacowany podatek od osób prawnych (19 %) wyniósłby ok. 1 578 mln zł,
- z tytułu czynszu – przyjmując, że szacowany dochód do opodatkowania wyniósłby ok. 1 100 mln zł, szacowany podatek od osób prawnych (19 %) wyniósłby ok. 209 mln zł.

Z rozliczenia umów o oddaniu do korzystania linii kolejowych zawartych między PKP SA a spółką PLK SA będą wynikać skutki podatkowe w zakresie podatku od towarów i usług od

czynszu, który stanie się wymagalny w wyniku wniesienia aportem składników linii kolejowych do PLK SA. PKP SA będzie zobowiązana zapłacić od czynszu z umów o oddaniu do korzystania linii kolejowych podatek od towarów i usług, którego wielkość szacuje się na ok. 242 mln zł.

Zobowiązania z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i podatku VAT proponuje się uregulować przez zapłatę w drodze przeniesienia własności akcji PLK SA na Skarb Państwa. Powyższe regulacje dotyczą ekwiwalentności, tj. Skarb Państwa otrzyma w zamian odpowiednią liczbę akcji PLK SA.

Nastąpi natomiast uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Szacowane zmniejszenie wpływów do jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku dochodowego wyniesie ok. 395 mln zł.

Skutki podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku od towarów i usług 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 jest wprost uzależniona od wyceny majątku dokonanej przez rzeczoznawcę. PKP SA przed wniesieniem aportu do spółek będzie zobowiązana dokonać wyceny majątku – w związku z powyższym poziom zobowiązań może ulec zmianie.

Przejęcie dworców kolejowych przez gminy na własność będzie powodowało wygaśnięcie zobowiązań podatkowych od nieruchomości. Stan zaległości PKP SA w podatku od nieruchomości na dzień 31 grudnia 2009 r. wynosi 48,6 mln zł. PKP SA dysponuje obecnie 2.144 dworcami kolejowymi (liczba ta obejmuje również 14 dworców znajdujących się w zasięgu terytorialnym kolejowych przejść granicznych), bardzo zróżnicowanymi pod względem wielkości i zakresem pełnionych funkcji oraz stanu technicznego, spośród których około 700 jest zlokalizowanych w miejscowościach obsługujących jedynie ruch o charakterze lokalnym. Są to dworce małe, dla których jest przewidywane powierzenie funkcji zarządczych, między innymi, jednostkom samorządu terytorialnego. W związku z tym, że przenoszenie własności nieruchomości obejmujących dworce kolejowe wraz z gruntami, na których są one usytuowane będzie następowało w zamian za wygaszanie zobowiązań podatkowych wyłącznie na wnioski jednostek samorządu terytorialnego, nie można

jednoznacznie określić skali zainteresowania tych jednostek możliwością skorzystania z proponowanych rozwiązań,

– wpływ na rynek pracy

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

– wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

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,

– zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.