

UZASADNIENIE

Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT” (Dz. U. Nr 61, poz. 260 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 496), zwana dalej „ustawą”, została uchwalona w związku z zamiarem przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT” w spółkę, co nastąpiło w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298, z późn. zm.). W związku z tym, iż powyższy proces przekształcenia został zakończony 10 lat temu, faktyczne zastosowanie obecnie posiada jedynie art. 2 ustawy, który zawiera regulacje dotyczące minimalnego poziomu kontroli Skarbu Państwa nad spółką Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie, zwaną dalej „Spółką” lub „PLL LOT”. Ustawa przewiduje, że Skarb Państwa zachowuje co najmniej 51% sumy głosów służących całemu kapitałowi Spółki. Oznacza to, że Skarb Państwa z mocy prawa zachowuje status większościowego akcjonariusza Spółki.

Wymogi odnoszące się do struktury własności i kontroli unijnych przewoźników lotniczych uregulowane zostały na poziomie Unii Europejskiej w drodze rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, zwanego dalej „rozporządzeniem PEiR”. Z treści art. 4 rozporządzenia PEiR wynika, iż państwa członkowskie UE lub obywatele tych państw powinni posiadać ponad 50 procent udziałów w przedsiębiorstwie oraz skutecznie je kontrolować, bezpośrednio lub pośrednio poprzez jedno lub więcej przedsiębiorstw pośredniczących, z wyjątkiem przypadków zgodnych z postanowieniami umowy z państwem trzecim, których Wspólnota jest stroną. W decyzji 95/404/ECC Komisja doprecyzowała, iż kryterium struktury własności będzie spełnione, jeżeli przynajmniej 50% plus jedna akcja będą w posiadaniu państwa członkowskiego UE. Pozostałe akcje mogą być w posiadaniu inwestorów z państw trzecich.

Natomiast kryterium skutecznej kontroli państwa członkowskiego UE lub też jego obywateli nad działalnością danego przewoźnika wspólnotowego zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 9 rozporządzenia PEiR. Zgodnie z tą definicją przez skuteczną kontrolę rozumie się związek ustanowiony na mocy praw, umów lub wszelkich innych środków, które oddzielnie albo wspólnie i z uwzględnieniem poszanowania danego stanu faktycznego lub prawnego przyznają możliwość wywierania bezpośrednio lub pośrednio decydującego wpływu na przedsiębiorstwo, w szczególności przez:

- a) prawo użytkowania wszystkich lub części aktywów przedsiębiorstwa,
- b) prawa lub umowy, które mają decydujący wpływ na skład, głosowanie lub decyzje organów przedsiębiorstwa lub w inny sposób wpływają na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwo.

Oceniając spełnienie kryterium skutecznej kontroli, zwrócić należy więc uwagę nie tylko na kontrolę sprawowaną bezpośrednio, ale również trzeba uwzględnić pośredni wpływ, który może być wywierany na działanie danego przedsiębiorstwa. Taki decydujący wpływ mógłby wynikać na przykład z prawa do mienia danego przedsiębiorstwa, umów leasingowych, umów pożyczki, umów o zarządzanie przedsiębiorstwem, prawa pierwokupu, uczestniczenia w podziale zysku, opcji put i opcji call (prawo do sprzedaży i prawo do zakupu).

W tym zakresie badane powinno być, czy większościowy udziałowiec będący państwem członkowskim UE lub obywatelem takiego państwa indywidualnie lub w połączeniu z innymi podmiotami spełniającymi kryterium przynależności do jednego z państw UE posiada w każdym przypadku pozycję, która umożliwia mu wykonywanie skutecznej kontroli w sprawach o istotnym znaczeniu dla przewoźnika, takich jak biznesplan, roczny budżet, projekt inwestycyjny lub współpracy.

Rozporządzenie jest stosowane bezpośrednio, nie wymaga implementacji i w całości obowiązuje w porządku prawnym państw członkowskich UE, stając się jego częścią. Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP rozporządzenie PEiR jest prawem powszechnie obowiązującym, mającym pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Regulację dostosowującą do rozporządzenia PEiR, w zakresie koncesjonowania przewoźników lotniczych, stanowią przepisy działu VIII „Lotnicza działalność gospodarcza”, rozdziału 1 „Koncesje” ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2012 r. poz. 933, 951 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 134), zwanej dalej „Prawem lotniczym”.

Cechą charakterystyczną większości europejskich systemów prawnych jest to, że kwestie dotyczące posiadania statusu wspólnotowego przewoźnika lotniczego regulowane są w aktach z zakresu prawa publicznego, normujących kompleksowo dziedzinę transportu lotniczego na poziomie krajowym. Odmienne regulacje normatywne odnoszą się do przypadków, gdy akcje danego przewoźnika są przedmiotem obrotu na rynku regulowanym (Niemcy, Francja). Obowiązujące w Niemczech i Francji odrębne regulacje prawne umożliwiające wprowadzenie do obrotu na rynku regulowanym większości akcji wspólnotowego przewoźnika lotniczego lub podmiotu kontrolującego takiego przewoźnika, opierają się na założeniu, że będą to zasadniczo akcje imienne o ograniczonej zbywalności, co

nie jest obecnie dopuszczalne w polskim systemie prawnym. W Polsce akcje imienne nie mogą być przedmiotem obrotu na rynku regulowanym. Jest to związane z charakterem obrotu na rynku regulowanym, którego przedmiotem są jedynie wystandaryzowane instrumenty finansowe, a więc pozbawione cech indywidualnych. Jeśli spółka emitowała kiedykolwiek akcje imienne, muszą one być zamienione na akcje na okaziciela przed wprowadzeniem ich do obrotu na rynku regulowanym. Sytuacja taka – jak się wydaje – nie eliminuje jednakże całkowicie możliwości wprowadzenia akcji wspólnotowego przewoźnika lotniczego, w tym PLL LOT lub podmiotu kontrolującego go do obrotu na rynku regulowanym w Polsce. W celu zapewnienia faktycznej możliwości wykazania spełnienia kryteriów dotyczących struktury własności i kontroli, możliwe jest wprowadzenie na giełdę mniejszościowych pakietów akcji, przykładowo odpowiadających 20% kapitału i praw głosu lub też ustrukturyzowanie stosunków własnościowych/kontroli w taki sposób, aby wyeliminować potencjalną możliwość naruszenia art. 4 rozporządzenia PEiR. Jako przykład wskazać należy rozwiązanie przyjęte dla celów konsolidacji British Airways oraz Iberii.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że art. 2 ustawy wkracza w materię, która została uregulowana art. 4 rozporządzenia PEiR, determinując kwestię sprawowania kontroli nad Spółką w sposób zawężający, który jest sprzeczny z liberalizacyjnym celem rozporządzenia PEiR, jak również wpływa bezpośrednio na funkcjonowanie Spółki na rynku oraz znacząco pogarsza pozycję PLL LOT w stosunku do konkurentów.

Inną grupę argumentów przemawiających za uchyleniem ustawy stanowią kwestie związane z procesem przekształceń własnościowych Spółki. Pozycja negocjacyjna Skarbu Państwa, jako wyrażającego zgodę na określony zakres podwyższenia kapitału zakładowego Spółki lub zbywającego określony pakiet akcji, w obowiązującym stanie prawnym jest znacznie ograniczona. W konsekwencji warunki ewentualnej transakcji byłyby mniej korzystne dla Skarbu Państwa i Spółki. Racjonalnie działający inwestor prywatny zainteresowany jest przejęciem pełnej kontroli nad podmiotem, w którego działalność angażuje środki finansowe. W efekcie katalog podmiotów zainteresowanych zaangażowaniem kapitałowym w PLL LOT na poziomie akcjonariusza mniejszościowego, bez uzyskania faktycznej kontroli nad Spółką, jest mocno zawężony, a potencjalne warunki transakcji mniej korzystne od tych, które mogłyby zostać uzyskane przy braku ww. ograniczeń ustawowych. Ponadto uchylenie ustawy jest również skorelowane z przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2012 r. planem prywatyzacji na lata 2012–2013. Plan ten zakłada m.in. prywatyzację PLL LOT. Uchylenie ustawy umożliwi ewentualne przeprowadzenie procedury

zbycia wszystkich akcji znajdujących się pośrednio i bezpośrednio w zasobach Skarbu Państwa na rzecz potencjalnego inwestora.

Nie oznacza to jednak, że w przypadku uchylecia ustawy proces przekształceń własnościowych Spółki oznaczać będzie automatycznie, że Skarb Państwa utraci możliwość sprawowania skutecznej kontroli w Spółce. Uchylenie ustawy spowoduje natomiast, że pozycja negocjacyjna Skarbu Państwa bez wątpienia ulegnie znaczącej poprawie.

W świetle powyższego, uchylenie ustawy o przekształceniu PLL LOT jest zasadne. Uchylona powinna zostać przy tym cała ustawa, nie zaś tylko jej art. 2, który jest obecnie jedynym przepisem, który jest stosowany. W takim przypadku kwestie związane ze strukturą własnościową i kontrolą sprawowaną nad PLL LOT regulowane będą bezpośrednio przez art. 4 rozporządzenia PEiR, przy jednoczesnym zastosowaniu właściwych przepisów Prawa lotniczego dotyczących koncesji. PLL LOT posiadać będzie przy tym status przewoźnika wspólnotowego. Należy podkreślić, że uchylenie ustawy nie będzie skutkowało automatycznie utratą kontroli przez Skarb Państwa nad PLL LOT. W zakresie przyszłych decyzji właścicielskich Skarb Państwa będzie podlegał ograniczeniom wynikającym z rozporządzenia, Prawa lotniczego i umów międzynarodowych.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Wszelkie kwestie odnoszące się do struktury własności i kontroli unijnych przewoźników lotniczych uregulowane zostały na poziomie Unii Europejskiej w drodze rozporządzenia PEiR.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Ministra Skarbu Państwa. Do projektu nie wpłynęły uwagi lub zgłoszenia podmiotów zainteresowanych w rozumieniu przedmiotowej ustawy.

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, co potwierdza opinia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 grudnia 2012 r.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Podmioty, na które oddziałuje projektowany akt normatywny

Przepisy ustawy będą miały wpływ wyłącznie na Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie.

II. Konsultacje projektu

Projekt ustawy został udostępniony na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz przesłany do uzgodnień międzyresortowych i do Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Ponadto projekt został również skierowany do uzgodnień z organizacjami wchodzącymi w skład Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz organizacjami pracodawców.

Uwagi do uzasadnienia projektu ustawy zgłosiło jedynie Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Organizacja ta wskazała, iż projekt ustawy nie zawiera w swoim uzasadnieniu przebiegu i podsumowania sprawowania przez Ministra Skarbu Państwa obowiązków większościowego akcjonariusza Spółki w latach 2000–2011 oraz zestawienia stanu finansowego Spółki na koniec 2011 r. oraz nie wskazuje przyczyn negatywnych wyników finansowych Spółki. Uwagi te nie zostały uwzględnione, gdyż nie odnoszą się do istoty regulacji, jak również nie stanowią uzasadnienia dla uchylenia ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT”.

III. Skutki wprowadzenia regulacji

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

Wejście w życie projektowanej regulacji nie spowoduje powstania zobowiązań dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast możliwe jest ewentualne zasilanie budżetu państwa wpływami ze sprzedaży akcji Polskich Linii Lotniczych LOT S.A. z siedzibą w Warszawie.

2. Wpływ na rynek pracy

Projektowana ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rynek pracy.

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

Wprowadzenie w życie przedmiotowej ustawy wywrze pozytywny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Uchylenie istniejących ograniczeń w zakresie udziału Skarbu Państwa w kapitale zakładowym spółki Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie w założeniach pozwolić ma na pozyskanie w trybie przekształceń własnościowych inwestora strategicznego dla tego podmiotu. Przyczyni się to do zapewnienia spółce Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie niezakłóconego funkcjonowania na rynku pasażerskich przewoźników lotniczych oraz zwiększenie konkurencyjności działania, poprzez m.in. wymianę floty samolotów, optymalizację siatki połączeń lotniczych, w tym także z portów regionalnych. Pośrednio pozytywnie wpłynie to na sytuację Spółki w obszarze zatrudnienia.

4. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Wprowadzenie w życie przedmiotowej ustawy wywrze pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny. W przypadku gdy potencjalny inwestor strategiczny (branżowy lub finansowy) zaangażuje kapitał finansowy na potrzeby rozwoju linii lotniczej i tym samym poszerzy i zintensyfikuje siatkę połączeń lotniczych nastąpi automatyczne zwiększenie ruchu w lotniczych portach regionalnych. Powyższe może spowodować zwiększenie aktywności potencjalnych inwestorów oraz podmiotów gospodarczych działających na terenie oraz na obszarach znajdujących się w pobliżu regionalnych portów lotniczych oraz podmiotów kooperujących z portami regionalnymi.

IV. Wskazanie źródeł finansowania

Uchylenie ustawy nie wiąże się z żadnymi kosztami.