

UZASADNIENIE

Przepisy projektowanej ustawy obejmują swym zakresem rozwiązania, które dostosowują regulacje krajowe z zakresu funkcjonowania spółek przewozowych utworzonych na podstawie art. 14 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.), zwanej dalej „ustawą o PKP”, do 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 (obecnie TFUE). 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 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 2012 r. poz. 1112 i poz. 1529) 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. Istniejące w Polsce uregulowania, które wyłączają możliwość ogłoszenia upadłości spółek przewozowych, stanowią 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 03.12.2007, str. 14, z późn. zm.), zgodnie z którym „przedsiębiorstwo kolejowe” oznacza przedsiębiorstwo kolejowe określone w art. 2 dyrektywy 2001/14/WE 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 odnosi 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 według własnego uznania, w zależności od potrzeb. Należy podkreślić, 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 wytycznych.

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.

Jednocześnie w przepisach ustawy o transporcie kolejowym zaproponowano (projektowany art. 13 ust. 1a pkt 4a) poszerzenie kompetencji Prezesa UTK o sprawowanie kontroli w zakresie zachowania ciągłości spełnienia warunków będących podstawą wydania świadectwa bezpieczeństwa lub certyfikatu bezpieczeństwa w przypadku ogłoszenia upadłości przewoźnika kolejowego w sytuacji, o której mowa w projektowanym art. 43 ust. 4b ustawy. Konsekwencją niespełnienia wymagań będących podstawą do wydania świadectwa lub certyfikatu bezpieczeństwa jest brak możliwości prowadzenia dalszej działalności przewozowej.

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 do ważności licencji tymczasowej i wynika z przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (art. 24 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 informowania zarówno Prezesa UTK, jak i organizatora publicznego transportu zbiorowego, 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, w I półroczu 2012 r. miały 50,3% udziału w rynku przewozów

kolejowych według liczby pasażerów oraz 77,8% według pracy przewozowej wykonanej przez wszystkich kolejowych przewoźników pasażerskich. Konieczne jest uzyskanie czasu dla przedsiębiorstw kolejowych na przygotowanie się i wdrożenie rozwiązań przeciwdziałających 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 wymaga przedstawienia instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiego Banku Centralnego zgodnie z § 12a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia 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.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. W trybie powyższej ustawy żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad wyżej wymienionym projektem ustawy.

Stosownie do postanowień § 11a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana 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. Wejście w życie projektowanych przepisów skutkować będzie możliwością, w przypadku zaistnienia przesłanek, upadłości ww. spółek.

2. Konsultacje społeczne

Projektowana ustawa w ramach konsultacji społecznych została przesłana do następujących podmiotów:

- 1) PKP SA,
- 2) PKP Cargo SA,
- 3) PKP Intercity SA,
- 4) Przewozy Regionalne sp. z o.o.,
- 5) Urząd Transportu Kolejowego,
- 6) Samorzady województw,
- 7) Reprezentowane organizacje związkowe działające w spółkach Grupy PKP,
- 8) Związek Pracodawców Kolejowych,
- 9) Izba Gospodarcza Transportu Lądowego,
- 10) Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych,
- 11) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej,
- 12) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,
- 13) Związek Rzemiosła Polskiego,
- 14) Business Centre Club,
- 15) Stowarzyszenie Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego,

Spośród ww. podmiotów uwagi zgłosiły:

- 1) działające w spółkach kolejowych, których dotyczą projektowane rozwiązania, organizacje związkowe, tj. Federacja Związków Zawodowych Pracowników PKP, Sekcja Krajowa Kolejarzy NSZZ „Solidarność” oraz Związek Zawodowy Maszynistów Kolejowych w Polsce, wyraziły negatywne stanowisko do propozycji wyłączenia spod zakazu ogłaszania upadłości spółek kolejowych,

2) samorządy województw: lubelskiego i łódzkiego wyraziły negatywne stanowisko do proponowanych rozwiązań, natomiast samorządy województw: dolnośląskiego, mazowieckiego, podlaskiego, pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego wskazały między innymi, że projekt powinien:

- zawierać rozwiązania dotyczące zaspokojenia roszczeń m.in. spółki Przewozy Regionalne sp. o.o. z tytułu świadczenia usług publicznych,
- przewidywać dłuższy niż 6-miesięczny okres prowadzenia przewozów wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych przez zarządcę lub syndyka w przypadku ogłoszenia upadłości przewoźnika,
- przewidywać późniejszy termin wejścia w życie przepisów ustawy w stosunku do spółek wykonujących przewozy osób w ramach usług publicznych,
- zostać przedłożony po rozstrzygnięciu spraw sądowych toczonych z powództwa Przewozów Regionalnych sp. z o.o. przeciw Skarbowi Państwa oraz po zlikwidowaniu sprzeczności pomiędzy rozporządzeniem umożliwiającym zarządcy infrastruktury pobieranie zawyżonych opłat za dostęp do infrastruktury a ustawą o transporcie kolejowym i dyrektywą 2001/14,

3) Spółka Przewozy Regionalne sp. z o.o. podniosła m.in., że:

- projekt w nieprawidłowy sposób „implementuje” Wytyczne dotyczące pomocy państwa dla przedsiębiorstw kolejowych i powinien zostać przedłożony po rozstrzygnięciu spraw sądowych toczonych z powództwa Przewozów Regionalnych sp. z o.o. przeciw Skarbowi Państwa oraz po zlikwidowaniu sprzeczności pomiędzy rozporządzeniem umożliwiającym zarządcy infrastruktury pobieranie zawyżonych opłat za dostęp do infrastruktury a ustawą o transporcie kolejowym i dyrektywą 2001/14,
- celem wprowadzanych zmian jest umożliwienie upadłości Spółki,
- brak jest konieczności wprowadzania proponowanych rozwiązań z punktu widzenia prawa wspólnotowego, ponieważ wytyczne nie są aktem prawa i mają charakter niewiążący, a Spółka nie pozyskuje finansowania w formie kredytów bankowych. Należałoby zwrócić się do Komisji Europejskiej o potwierdzenie, że w przypadku podmiotów objętych projektowanymi przepisami pomoc publiczna nie występuje lub o zatwierdzenie pomocy na zasadzie wyłączenia określonego w art. 107 Traktatu.

Odnosząc się do uwag i stanowisk przekazanych do projektu przedmiotowej regulacji, należy stwierdzić, 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., a rozwiązania projektu ustawy dotyczą wszystkich spółek kolejowych wykonujących przewozy osób i rzeczy utworzonych na podstawie art. 14 ustawy o PKP. Argumentem przemawiającym za nieuwzględnieniem zaproponowanych w ramach konsultacji społecznych rozwiązań jest fakt, że przedmiotowe rozwiązania dotyczyłyby tylko i wyłącznie rozwiązania problemów jednego podmiotu, tj. spółki Przewozy Regionalne sp. z o.o. W szczególności nieporozumieniem jest podnoszenie przez niektóre samorządy województw oraz zarząd Przewozów Regionalnych sp. z o.o. kwestii roszczeń wobec Skarbu Państwa związanych z wypłaceniem rekompensat za świadczenie przez Spółkę usług publicznych w latach 2004–2008 oraz roszczeń wobec zarządcy infrastruktury. Należy zauważyć, że Skarb Państwa nie uznaje wysuwanych przez Spółkę roszczeń, ponieważ są one bezzasadne (w okresie tym Spółka świadczyła kolejowe przewozy regionalne dotowane przez samorządy województw i wszystko wskazuje na to, że to na tej działalności ponosiła straty). Natomiast problematyka opłat z tytułu dostępu dotyczy również innych kolejowych przewoźników osób, którzy w przeciwieństwie do Przewozów Regionalnych sp. z o.o. bilansują swoją działalność. Bezsporne jest, że dotychczasowy stan prawny jest niezwykle korzystny dla zarządu Przewozów Regionalnych sp. z o.o. ponieważ, jak podniósł zarząd Spółki, od początku swego istnienia Spółka nie pozyskuje finansowania np. w formie kredytów bankowych. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że Spółka prowadzi swoją działalność bezpośrednio kosztem kontrahentów, głównie udostępniających infrastrukturę czy energię, a pośrednio kosztem innych przewoźników. Podnoszenie argumentu, że po wejściu w życie projektowanych przepisów zarząd Przewozów Regionalnych sp. z o.o. zobligowany będzie do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości, w sytuacji gdy władze Spółki od lat nie wykazują wystarczającej determinacji do radykalnych działań w celu poprawy sytuacji podmiotu, nie może stanowić przesłanki uzasadniającej odstąpienie od projektowanych rozwiązań. Kwestia przepisów wyłączających spod zakazu ogłaszania upadłości m.in. Przewozy Regionalne sp. z o.o. była podnoszona już na początku 2010 r. Uwzględniając okres, jaki upłynął od tego czasu oraz biorąc pod uwagę czas, jaki będzie potrzebny do przeprowadzenia procesu legislacyjnego (od wniesienia projektu ustawy do Sejmu RP do podpisania ustawy przez Prezydenta RP, jak również roczne *vacatio legis*), można przyjąć, że zarządowi Przewozów

Regionalnych sp. z o.o. oraz właścicielom Spółki zapewniony został wystarczający czas na przeprowadzenie odpowiednich działań naprawczych.

Projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

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

Projektowana ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na sektor finansów publicznych. Postawienie w stan upadłości którejkolwiek spółki, której dotyczy projektowana ustawa, nie wiąże się z koniecznością regulowania przez akcjonariuszy i udziałowców zobowiązań upadłego podmiotu. Zgodnie z art. 151 § 4 i art. 301 § 5 Kodeksu spółek handlowych wspólnicy i akcjonariusze spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych nie odpowiadają za zobowiązania tych spółek.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wprowadzane regulacje, w sytuacji gdyby zaistniały przesłanki i nastąpiło ogłoszenie upadłości, skutkowałyby zwolnieniami pracowników. Wg stanu na koniec grudnia 2011 r., w spółce PKP Intercity SA zatrudnionych jest ok. 7,7 tys. osób, w PKP Cargo SA ok. 24,4 tys. osób oraz w spółce Przewozy Regionalne sp. z o.o. ok. 13,0 tys. osób.

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

Negatywną konsekwencją zrezygnowania z ustawowej niemożliwości 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, a co za tym idzie wzrost konkurencyjności na rynku przewozów.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

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

7. Zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Dostosowuje krajowe rozwiązania do wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych – w kwestii zniesienia nieograniczonej gwarancji państwa.