



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

III kadencja

Prezes Rady Ministrów
DSPR-140-94(2) /01

Warszawa, 20 czerwca 2001 r.

M. Polasnewski

Pan
Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Uprzejmie przesyłam stanowisko Rządu wobec poselskich projektów
ustaw

- o utworzeniu metropolitalnych związków gmin oraz finansowaniu rozwoju osobowego publicznego transportu kolejowego na terenie metropolitalnych związków gmin (druk nr 2693),
- o publicznym transporcie zbiorowym (druk nr 2923).

Jednocześnie informuję, iż Rada Ministrów upoważniła Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Jerzy Buzek

**Stanowisko Rządu
do Poselskich projektów ustaw:**

- 1) o utworzeniu metropolitalnych związków gmin oraz o finansowaniu rozwoju osobowego publicznego transportu kolejowego na terenie metropolitalnych związków gmin (druk nr 2693)
- 2) o publicznym transporcie zbiorowym (druk nr 2923).

* * *

- 1) Poselski projekt ustawy o utworzeniu metropolitalnych związków gmin oraz o finansowaniu rozwoju osobowego publicznego transportu kolejowego na terenie metropolitalnych związków gmin (druk nr 2693)

Uregulowanie zasad organizowania i finansowania osobowego publicznego transportu kolejowego na terenie metropolitalnych związków gmin wymaga dostosowania do uregulowań zawartych w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 27 czerwca 1997r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96 poz.591, z późn. zm.), oraz w jej przepisach wykonawczych, przy uwzględnieniu odpowiednich przepisów ustawy z dnia 8 września 2000r., o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 591).

Ustawa o transporcie kolejowym między innymi stanowi, że organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich należy do zadań własnych samorządu województwa, a środki na ten cel określa corocznie ustawa budżetowa, gdzie pod pojęciem regionalne przewozy pasażerskie rozumie się przewozy pasażerskie w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiadującymi województwami. Tak więc w definicji przewozów regionalnych mieszczą się również przewozy aglomeracyjne. Przewozy regionalne mogą być dofinansowywane również z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zadania te, dotyczące organizowania i dotowania kolejowych pasażerskich przewozów regionalnych i międzywojewódzkich, realizowane są na podstawie umowy zawartej między samorządem terytorialnym lub ministrem właściwym ds. transportu, a przewoźnikiem. Szczegółowe zasady ustalania, tryb i organy dokonujące przekazywania dotacji budżetowej, a także szczegółowe zasady organizowania przewozów o zasięgu regionalnym i międzywojewódzkim określają następujące rozporządzenia Rady Ministrów:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000r. w sprawie dotacji budżetowej dla samorządów województw na organizowanie i dotowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich (Dz. U. Nr 107, poz.1130).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników (Dz.U. Nr 107 poz. 1131).

Samorząd województwa jest najwłaściwszą terytorialnie jednostką samorządu, która powinna odpowiadać za funkcjonowanie pasażerskiego transportu regionalnego. Ze względu na specyfikę funkcjonowania kolei wykraczającą zdecydowanie poza teren gminy czy nawet związku gmin, przekazywanie tych zadań do jednostek niższego szczebla może spowodować "chaos kompetencyjny" i zakłócenia w koordynacji całego systemu przewozów regionalnych. Gdyby jednak, pomimo przedstawionych wyżej zastrzeżeń, zachodziła potrzeba utworzenia związku gmin dla wykonywania zadań w zakresie organizowania przewozów pasażerskich, to taką możliwość stwarza przepis art. 64 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996r. Nr 13 poz.74 z późniejszymi zm.). Utworzone w tym celu związki gmin mogą również, zgodnie z ww. ustawą o transporcie kolejowym, uczestniczyć w procesie dotowania regionalnych przewozów pasażerskich.

Kontrowersyjna jest również propozycja zawarta w projekcie ustawy odnosząca się do współfinansowania z budżetu państwa rozwoju osobowego publicznego transportu kolejowego na terenie gmin należących do związku metropolitalnego, w tym zwłaszcza modernizacji, remontu i utrzymania istniejących linii kolejowych oraz modernizacji i budowy przystanków kolejowych. Wspomniana bowiem na wstępie ustawa o transporcie kolejowym jednoznacznie określa, iż z budżetu państwa mogą być dofinansowywane jedynie inwestycje na liniach kolejowych, które ze względów gospodarczych, społecznych, ekologicznych i obronnych mają znaczenie państwowe. Linie te określone zostały w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2000r. w sprawie wykazu linii kolejowych, które ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych mają znaczenie państwowe (Dz.U. Nr 13, poz. 156).

Inwestycje dotyczące pozostałych linii kolejowych (o znaczeniu lokalnym) oraz bieżące utrzymanie wszystkich linii kolejowych (za wyjątkiem linii państwowych o znaczeniu obronnym) finansowane są ze środków własnych zarządów kolei. Inwestycje jak również utrzymanie linii kolejowych o których mowa wyżej mogą być dofinansowywane z innych źródeł, w tym ze środków samorządów terytorialnych wszystkich szczebli oraz w ramach kontraktów wojewódzkich.

Przeznaczenie środków z budżetu państwa na finansowanie infrastruktury kolejowej na liniach kolejowych innych niż linie o znaczeniu państwowym nie jest możliwe. Finansowanie innych linii jest dopuszczalne tylko w trybie kontraktów regionalnych, zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2000 r., o warunkach

dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. Nr.60, poz. 704).

Zastrzeżenia budzą także rozwiązania dotyczące przejęcia przez związki gminne części dotacji przedmiotowych przewidzianych w budżecie państwa na wyrównanie utraconych wpływów z tytułu przewozów osób ustawowo uprawnionych do ulgowych i bezpłatnych przejazdów koleją w sytuacji kiedy ww. związki ustalać będą ceny na przejazdy pociągami osobowymi w porozumieniu z PKP S.A. Organy stanowiące o poziomie cen na obszarze związków, zlecające wykonanie usług na podstawie umowy, powinny mieć obowiązek dopłacania przewoźnikom z własnych dochodów różnicę pomiędzy ceną niższą od normalnej w określonych relacjach przewozowych, z wyłączeniem ulg ustawowych. Wynika to z faktu, że przyjęte w projekcie poselskim założenia w zakresie zasad ustalania i obliczania należnej związkom gmin dotacji wykraczają poza obowiązujący system dotowania przedmiotowego określony w art. 72 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm) i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, tj. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 marca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych (Dz.U. Nr 20, poz. 244) oraz wydawanym corocznie rozporządzeniu Ministra Finansów ustalającym stawki dotacji przedmiotowych do kolejowych przewozów pasażerskich. Wskazać też należy, że dotacje przedmiotowe, których dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, mogą otrzymywać wszyscy przewoźnicy realizujący na terenie kraju przewozy osób ustawowo uprawnionych do ulgowych lub bezpłatnych przejazdów.

Proponowana w projekcie ustawy koncepcja wprowadzenia metropolitalnej opłaty kolejowej obciążającej przedsiębiorców, stowarzyszenia, fundacje, inne organizacje społeczne oraz publiczne zakłady opieki zdrowotnej jest sprzeczna z deklarowaną przez Rząd polityką obniżania obciążeń fiskalnych, w tym do zmniejszania podatku dochodowego i pobudzania tworzenia miejsc pracy. Jej wprowadzenie oznacza zwiększenie kosztów pracy mimo, iż ich obecny poziom jest oceniany jako zbyt wysoki. Podwyższenie tych kosztów nie będzie sprzyjać zmniejszeniu bezrobocia. Pogorszy też ono warunki prowadzenia działalności inwestycyjnej przedsiębiorców, co w dalszej kolejności może rodzić obawy o pogorszenie ich pozycji konkurencyjnej na rynku. Ponadto zobowiązanie publicznych zakładów opieki zdrowotnej do ponoszenia tej opłaty pogłębi jeszcze bardziej i tak trudną sytuację tych zakładów oraz może w konsekwencji spowodować presję na podwyższenie składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem wyrażonym w uzasadnieniu do projektu, że wprowadzenie opłaty kolejowej nie wywoła negatywnych skutków dla budżetu państwa. Wstępne szacunki wskazują, że wprowadzenie tej opłaty spowoduje ubytek dochodów państwa w wysokości ok. 200 mln zł. z tytułu zmniejszenia się kwot podatku dochodowego od osób prawnych, gdyż przedsiębiorcy poniosą wyższe koszty uzyskania przychodu. Opłata ograniczy zyski przedsiębiorców, spowoduje niższe wpływy do budżetu państwa, których brak w

sytuacji konieczności ograniczania deficytu budżetowego oznaczać będzie albo podniesienie podatków (bądź znalezienie alternatywnych źródeł dochodów) albo ograniczenie wydatków w efekcie czego nastąpi przesunięcie aktywności gospodarczej (branżowo-przedstrzennej) i dochodów, a nie dojdzie, jak sugerują autorzy projektu, do wygenerowania ich nowych źródeł. Nie jest też celowe wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych regulacji wskazujących, że związki międzygminne mogą udzielać dotacji na podstawie i w zakresie ustalonym odrębnymi przepisami. Kwestie te normują przepisy ustawy o samorządzie gminnym stanowiące, że do gospodarki finansowej tych związków stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin.

Od dnia 7 września 1999r. przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe znajduje się w procesie restrukturyzacji, której ramy określa ustawa z dnia 8 września 2000r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe". W wyniku reform zostaną utworzone, jako spółki zależne od PKP S.A., spółki przewozowe (pasażerskie i towarowe) oraz spółka zarządzająca liniami kolejowymi (Polskie Linie Kolejowe S.A.). Na rynku przewozowym zarówno przewozów osób jak i ładunków funkcjonować będzie wielu przewoźników – wyłonionych z PKP S.A., jak również innych, którzy otrzymają koncesje.

Należy przy tym zauważyć, że w przepisach prawnych dotyczących transportu kolejowego na określenie przewozu osób koleją używa się terminu „kolejowe przewozy pasażerskie” w związku z czym – dla skorelowania uregulowań prawnych, proponuje się rozważenie stosownej zmiany tytułu ustawy.

2) Poselski projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

(druk nr 2923).

Przedmiotem projektu ustawy o publicznym transporcie drogowym jest regulacja zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego i jego finansowania.

W projekcie zawarto m. in. definicje publicznego transportu zbiorowego nadając mu rangę zadania o charakterze użyteczności publicznej, obowiązkowych przewozów i obowiązku taryfy, nierentownej linii komunikacyjnej oraz koordynacji rynku usług przewozowych.

W ustawie wyznaczono organ administracji publicznej odpowiedzialny za zapewnienie warunków do wykonywania zadań publicznego transportu zbiorowego, przyjmując przy tym słuszną zasadę właściwości miejscowej organu. Określono również zasady dostępu do rynku przewozów oraz zadania organizatora, a także uregulowano bardzo istotne kwestie nakładania i uchylania obowiązkowych przewozów i obowiązku taryfy.

Aktualny stan prawny dotyczący publicznego transportu zbiorowego obejmują regulacje prawne zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy oraz:

- w kwestii organizowania i dotowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich z wyjątkiem przewozów kwalifikowanych, należących do zadań własnych samorządu województwa stan prawny określa *Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym* (Dz. U. Nr 96, poz. 591 z późn. zm.).
- transport publiczny jako zadanie własne samorządu powiatowego określa *ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- transport publiczny jako zadanie własne samorządu wojewódzkiego określa *ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim* (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Dwie ostatnie regulacje wprowadzone są ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 o *zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw.* (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

Zawarta w uzasadnieniu projektu ustawy prognoza wysokości dotacji przedmiotowej na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu stosowania uprawnień do ulgowych i bezpłatnych przejazdów wymaga korekty w związku z zapisami ustawy budżetowej na rok 2001. Kwota tej dotacji wg ustawy budżetowej na rok 2001r. wynosi 836 671 tys. zł.

Projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym jest jednocześnie transpozycją regulacji prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej do polskiego prawodawstwa. Regulacje te to:

- 1) - Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w kwestii znaczenia usług publicznych w transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej stanowi w art. 73, że "zgodna z Traktatem jest pomoc stanowiąca zwrot z tytułu spełniania pewnych obowiązków związanych z pojęciem służby publicznej".
- 2) - Rozporządzenia (EWG) Nr 1191/69 uzupełnione Rozporządzeniem (EWG) Nr 1893/91 stanowią, że kompetentne organy nakładać mogą obowiązki usług publicznych tam, gdzie są one niezbędne w celu zapewnienia świadczenia odpowiednich usług transportowych oraz będą w określony sposób kompensować operatorom koszty wynikające z wykonywania tych obowiązków. Metodą zapewnienia realizacji celów usług publicznych jest zawieranie przez właściwy organ administracji publicznej kontraktów na wykonywanie usługi publiczne z przewoźnikami.
- 3) - Rozporządzenie Rady (EEC) 1107/70 stanowi, że pomoc państwa może być przyznana w przypadku rekompensaty za usługi na rzecz służby publicznej, jeżeli zobowiązania te są nałożone przez państwo lub urząd publiczny oraz w przypadku koordynacji usług transportowych tj. wspomaganie finansowania infrastruktury transportowej lub budowy i rozwoju efektywnych form transportu.

Regulacje Unii Europejskiej w omawianym zakresie dość znacznie odbiegają od polskiego stanu prawnego. Jednakże regulacje te nie określają:

- celów służby publicznej w publicznym transporcie zbiorowym i sposobu w jaki te cele mogą być realizowane - cele te są określane przez każde z państw członkowskich,

- instytucjonalnych struktur zarządzania publicznym transportem zbiorowym pozostawiając państwom członkowskim pełną swobodę w tym zakresie,

- jednolitego mechanizmu zawierania kontraktów na usługi publiczne, który miałby być stosowany we wszystkich państwach członkowskich.

Dają jedynie zbiór narzędzi, które mogą być w ramach prawa europejskiego i w celu jego realizacji wykorzystywane przez władze tych państw.

Stanowisko negocjacyjne Polski w przedmiotowym zakresie zakłada dostosowanie do prawa polskiego Unii Europejskiej bez okresów przejściowych.

Tak więc pomimo tego, że z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej będą obowiązywać regulacje Unii Europejskiej zachodzi potrzeba unormowania w polskim prawodawstwie pewnych, związanych z funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego zagadnień pozostawionych do uregulowania państwom członkowskim.

Z wymienionych wyżej powodów uchwalenie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przed wejściem Polski do Unii Europejskiej jest więc zasadne i celowe, a wprowadzenie reguł unijnych przed przystąpieniem do Unii pozwoli na przygotowanie polskiego rynku usług przewozowych do standardów unijnych. Ze względu na szeroki zakres tematyczny dotyczący różnych gałęzi transportu publicznego projekt ten wymaga skorelowania w szerszym zakresie z obowiązującymi aktami prawnymi (np. art.5 i art. 12 ust 1 pkt 2 projektu z art.2 ust.3 i 4 prawa przewozowego) nie tylko w aspekcie zasad organizowania i finansowania publicznego transportu zbiorowego, ale także w aspekcie uzyskiwania uprawnień o charakterze gospodarczym (koncesje, zezwolenia) oraz warunków prowadzenia działalności gospodarczej w tych dziedzinach (np.art. 30-31a ustawy o transporcie kolejowym, art.10 ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób).

3) Stanowisko wobec obu projektów

Zgłoszone dwa poselskie projekty ustaw dotyczą jednej z najważniejszych do uregulowania kwestii w transporcie w polskich miastach i regionach – **podniesienia znaczenia transportu zbiorowego poprzez nadanie konkretnemu organowi administracji publicznej roli organizatora i regulatora rynku dla wypromowania tej formy transportu.** Pełna deregulacja rynku (jaka obecnie w Polsce dotyczy autobusowego ruchu pozamiejskiego) nie dała w skali Europy wyników dla poprawy warunków ruchu i poziomu obsługi pasażerów. Dlatego obecna tendencja w krajach zmotoryzowanych, w tym – krajach Unii Europejskiej, zmierza do wzmocnienia roli transportu zbiorowego.

Opracowane przez dwie grupy Posłów projekty nie wykluczają się, mają pewne punkty wspólne. Projekt wg druku 2923 jest systemowym w skali wszystkich sieci transportu publicznego i nawiązuje do przyjętego w ostatnich nowelizacjach

pojęcia "transportu zbiorowego" jako zakresu zadań własnych wszystkich poziomów samorządów.

Natomiast projekt o związkach metropolitalnych (druk 2693) wiąże się z zasadniczym problemem, jakim jest specyfika transportu w obszarach metropolitalnych, gdzie obszar poszczególnych gmin, powiatów czy województwa nie są adekwatne do rozwiązywania problemów przewozów transportem zbiorowym. Tworzenie związków, możliwe wprowadzić jako dobrowolne, nie następuje i stąd inicjatywa Posłów zmierza do utworzenia tych struktur ustawowo. Pewne kontrowersje wobec tej koncepcji nie zmieniają ogólnego stwierdzenia, iż są to rozwiązania stosowane w wielu krajach i zdają tam egzamin praktyczny.

Rząd uważa, że rozwiązania zawarte w obu projektach powinny być połączone i zawarte w jednym projekcie. Równocześnie niezbędne jest uwzględnienie w częściach dotyczących źródeł finansowania transportu zbiorowego zapisów projektowanej nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13.06.2001 projekt przewiduje znaczącą decentralizację finansów publicznych i wzmocnienie możliwości swobodnego dysponowania środkami przez samorządy poszczególnych szczebli.

Rozwiązania zawarte w obu projektach wymagają dopracowania w celu uzyskania zgodności i spójności z przepisami innych ustaw, w szczególności dotyczących:

- zasad finansowania pasażerskiego transportu kolejowego – tj. ustawą z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”,
- zasad finansowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o państwowym znaczeniu - tj. ustawą z dnia 27 czerwca 1997 roku o transporcie kolejowym,

oraz z przepisami ustawy z dnia 30 czerwca 2000r., o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Ponadto wydaje się niezbędne określenie w przepisach przejściowych i końcowych opiniowanych projektów ustaw jaki wpływ będą miały nowe regulacje na obecnie obowiązujący system organizacji i finansowania przewozów objętych tymi ustawami oraz aktualnie istniejący system prowadzenia działalności gospodarczej w tych dziedzinach (posiadane koncesje, zezwolenia) z ewentualnym wskazaniem sposobów i terminów wdrożenia poszczególnych regulacji.

Rząd w projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zakłada wzmocnienie i usamodzielnienie samorządu przez znaczące zwiększenie jego dochodów własnych i jednoczesne ograniczenie udziału dotacji z budżetu państwa w jego dochodach. W związku z tym rozwiązania w zakresie dotowania publicznego transportu zbiorowego jako rozbieżne z tą koncepcją wymagają stosownych zmian. Dotowanie z budżetu państwa publicznego transportu zbiorowego powinno być ograniczane, zachowując jednocześnie zgodność z zasadami udzielania pomocy ze środków publicznych dla przedsiębiorców i z zasadami wspierania rozwoju regionalnego.

Propozycja ustanowienia opłaty kolejowej spowoduje określone skutki dla budżetu państwa. Pamiętać przy tym należy, że od 2001 r. weszły w życie nowe zasady dotowania kolejowych przewozów pasażerskich zwiększające znacznie wielkość dotacji z budżetu państwa na te cele.

Niezależnie od zgłaszanych w niniejszym Stanowisku zastrzeżeń należy uznać, że propozycje zawarte w obu projektach mogą przyczynić się do podniesienia jakości publicznego transportu zbiorowego oraz jego uregulowania co wpłynie na poprawę funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

W związku z powyższym Rada Ministrów popiera ww. inicjatywy poselskie i zgłasza wolę współpracy nad ich treścią w toku prac parlamentarnych zwracając uwagę na konieczność rozwiązywania problemów metropolitalnych w sposób kompleksowy, a nie jedynie dla wybranej grupy gmin.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 25 czerwca 2001 r.

Cena - 0,48 + 22% VAT

