



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym
oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(druk nr 605)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmienia ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym, ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

Zgodnie z art. 37i ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym opłata paliwowa, pobierana zgodnie z tą ustawą, stanowi - w 80 % - przychód Krajowego Funduszu Drogowego oraz - w 20 % - przychód Funduszu Kolejowego. Opiniowana ustawa zmienia podział przychodów obydwu funduszy w latach 2009 – 2015. Powiększa przychody Funduszu Kolejowego o kwotę 200 mln zł w roku 2009 oraz o kwotę 100 mln zł corocznie w latach 2010 - 2015, kosztem pomniejszenia o te kwoty przychodów Krajowego Funduszu Drogowego. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami (zmiana ustawy o Funduszu Kolejowym) kwoty, o które ulegnie zwiększenie przychodów Funduszu Kolejowego zostaną przeznaczone na finansowanie lub współfinansowanie przez samorządy województw, wydatków w zakresie zakupu, modernizacji oraz naprawy pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich, wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych.

Zgodnie z opiniowaną ustawą minister właściwy do spraw transportu będzie mógł dokonywać przesunięć środków Funduszu Kolejowego pomiędzy zadaniami inwestycyjnymi ujętymi w Programie rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu, w ramach limitu środków określonych na te zadania (zmiany ustawy o Funduszu Kolejowym).

Przedmiotowa ustawa podwyższa także, od 2010 r., udział województw w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych. Wysokość udziału we wpływach

z podatku zostaje zwiększona z 14 % na 14,75 % (zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Ostatnia ze zmian wprowadzanych opiniowaną ustawą polega na modyfikacji definicji "umowy o świadczenie usług publicznych" zawartej w ustawie o transporcie kolejowym. Zmiana ta związana jest z wejściem w życie z dniem 3 grudnia 2009 r. rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12. 2007, str. 1).

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. oraz z wyjątkiem zmian w ustawie o transporcie kolejowym, które mają wejść w życie z dniem 3 grudnia 2009 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 41. posiedzeniu w dniu 7 maja 2009 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk nr 1827). Projekt ustawy był przedmiotem prac sejmowej Komisji Infrastruktury. Komisja, po rozpatrzeniu projektu wprowadziła do niego poprawki mieszczące się w meritum rozwiązań rządowych. W trakcie drugiego czytania nie zostały zgłoszone nowe poprawki. Ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1, art. 2 pkt 1 lit b i pkt 4 lit. c, art. 6 ust. 1 opiniowanej ustawy.

Zasady techniki prawodawczej w § 23 ust. 3 określają sposób zamieszczania wyjątków lub uściśleń przepisu szczegółowego, w ten sposób, że wyjątki i uściślenia należy zawrzeć w przepisie znajdującym się bezpośrednio po danym przepisie. Należy podkreślić, że przytoczony przepis nie nakazuje użycia w przepisie szczegółowym zwrotu "z zastrzeżeniem". Zastosowanie tego zwrotu może powodować wątpliwości interpretacyjne, ponieważ najczęściej ten zwrot nie niesie żadnej treści normatywnej. Innymi słowy dla rozumienia przepisu obecność tego zwrotu lub jego brak nie ma znaczenia. A skoro tak, to nie należy go zamieszczać (§ 11 Zasad techniki prawodawczej). Z drugiej strony, adresat ustawy

z faktu użycia tego zwrotu powinien wywieść wniosek, że ów zwrot niesie ze sobą jakąś treść normatywną, którą odkoduje, jako wyłączenie innych wyjątków i uściśleń, niż te, które zostały wyrażone *expressis verbis* w zastrzeżeniu. Wydaje się, że nie to było jednak intencją ustawodawcy. Z tych powodów, należy z tekstu ustawy skreślić wyrażenia "z zastrzeżeniem".

Propozycje poprawek:

- 1) w art. 1, w art. 37i w ust. 1 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 2 i 3";
- 2) w art. 2 w pkt 1 w lit. b:
 - a) w zdaniu wstępnym wyrazy "ust. 4 – 6" zastępuje się wyrazami "ust. 4 – 7",
 - b) w ust. 5 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 6. Środki te województwa otrzymują w częściach równych",
 - c) po ust. 6 dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

"7. Środki, o których mowa w ust. 4 województwa otrzymują w częściach równych.";
- 3) w art. 2 w pkt 4 w lit. c, w ust. 5 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 6";
- 4) w art. 6 w ust. 1 w zdaniu końcowym skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 2";

2) art. 1, art. 2 pkt 2 opinowanej ustawy.

Z treści art. 37i ust. 2 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wynika, że wpłaty na Fundusz Kolejowy mają pochodzić z bieżących wpływów z opłaty paliwowej. Tak samo reguluje tę materię art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o Funduszu Kolejowym. W tym kontekście może budzić wątpliwości redakcja art. 37i ust. 3 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w którym nie wskazano na takie rozwiązanie. W związku z tym należy rozważyć ujednoczenie treści wskazanych przepisów.

3) art. 2 pkt 1 lit. b opinowanej ustawy.

Wskazana jest zmiana redakcyjna zmierzająca do ujednoczenia brzmienia przepisów art. 3 ust. 5 i 6 ustawy o Funduszu Kolejowym.

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w pkt 1 w lit. b, w ust. 6 wyrazy "na zadania określone" zastępuje się wyrazami ", o których mowa"

4) art. 2 pkt 2 i 3 opiniowanej ustawy.

Przepis art. 37i ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą, określa przychód Funduszu Kolejowego na poziomie 20% opłaty paliwowej, z tym, że w 2009 roku kwota zostanie zwiększona o 200 mln złotych, a w latach 2010-2015 o 100 mln złotych rocznie. Sposób i termin przekazania wyżej wymienionych kwot określi umowa, o której mowa w art. 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym.

Ta sama treść normatywna mieści się w nowelizacji art. 5 ust. 2 i 3 oraz art. 5a ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym, co narusza zasadę wyartykułowaną w § 4 ust. 1 zasad techniki prawodawczej stanowiącą, że ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

Propozycje poprawek:

1) w art. 2:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) w art. 5 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) opłaty paliwowej, pobieranej zgodnie z ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 i Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 155, poz. 1297 i Nr 172, poz. 1440);";",

b) skreśla się pkt 3,

2) w art. 7 skreśla się wyrazy "art. 5 ust. 2 i 3, art. 5a,";

5) art. 2 pkt 4 lit. c opiniowanej ustawy.

W art. 9 ustawy o Funduszu Kolejowym brak korelacji pomiędzy ust. 2 i 5. Ust. 5 dopuszcza do przesunięć środków pomiędzy zadaniami, o których mowa w ust. 2 pkt 2. Tymczasem przywołany ust. 2 pkt 2 nie posługuje się wyrazem "zadania". Zamiast niego używa zwrotu "kolejowe projekty inwestycyjne". Z tego względu należy doprecyzować te przepisy, aby zachować spójność terminologiczną. Ewentualnie należy rozstrzygnąć jak mają się do siebie obydwie pojęcia i w jaki sposób "zadania", o których mowa w ust. 5 zostaną określone w projekcie, o którym mowa w ust. 2 w zdaniu wprowadzającym.

Powyższy problem ma konsekwencje dla interpretacji ust. 6, który ustanawia limit przesunięć środków, w wysokości 20% wartości kosztorysowej zadania. Ewentualna zamiana

tego przepisu powinna jednoznacznie rozstrzygnąć, do czego odnieść owe 20% wartości kosztorysowej – czy do wartości projektów inwestycyjnych, czy też może do zadań, o których mowa w ust 5.

6) art. 2 pkt 4 lit. c opiniowanej ustawy.

W art. 9 ust. 7 ustawy o Funduszu Kolejowym należy rozważyć wprowadzenie poprawki redakcyjnej zmierzającą do poprawienia czytelności przepisu oraz doprecyzowującej odesłanie.

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w pkt 4 w lit. c, w ust. 7 wyraz "Czynności" zastępuje się wyrazami "Przesunięcia środków" oraz skreśla się wyrazy "i 6";

7) art. 4 opiniowanej ustawy.

Zmiana art. 4 pkt 19 ustawy o transporcie kolejowym ma na celu uwzględnienie zmian w zakresie prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczących uregulowania umowy o świadczenie usług publicznych. Kwestie te są unormowane powołanym w uwagach ogólnych rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007. Rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane. Z tego względu wydaje się celowe odesłanie w przedmiotowym przepisie do całościowej instytucji umowy o świadczenie usług publicznych, a nie tylko do elementów umowy określonych w art. 4 rozporządzenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 4, w pkt 19 wyrazy "zawierającą elementy określone w art. 4" zastępuje się wyrazami określona w art. 3 ust. 1";

8) art. 6 opiniowanej ustawy.

W art. 6 ustawy doprecyzowania wymaga odesłanie do "odrębnych przepisów" dotyczących sporządzania sprawozdań. Należy pamiętać, że stosując odesłanie, powinno się jednoznacznie wskazać przepisy prawne, do których się odsyła. W tym przypadku brak jednoznaczności wpływa w istotnym stopniu na komunikatywność przepisu.

Szymon Giderewicz, legislator

Michał Gil, legislator