



Opinia do ustawy
o zmianie ustawy komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji
przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe"
(druk nr 1251)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa ma na celu wdrożenie do prawodawstwa polskiego uregulowań dyrektywy 91/440/EWG Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. UE L 237 z 24.08.1991 r., str. 25; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 1, str. 341) oraz dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE L 75 z 15.03.2001 r., str. 29; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 5, str. 404).

Zmiany w ustawie z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" są wynikiem skierowania przez Komisję Europejską w dniu 8 października 2009 r. uzasadnionej opinii w związku z nieprawidłowościami dotyczącymi wdrożenia "pierwszego pakietu kolejowego".

W obecnym stanie prawnym podmiotem prowadzącym działalność w zakresie zarządzania liniami kolejowymi, jest spółka "PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna", zwana dalej "PLK SA", utworzona przez PKP SA na podstawie art. 15 ust. 1 nowelizowanej ustawy.

PLK SA zgodnie z prawem Unii Europejskiej jest podmiotem wykonującym podstawowe funkcje w zakresie podejmowania decyzji związanych z przydzielaniem tras pociągów, jak również z pobieraniem opłat za infrastrukturę, jako zarządca infrastruktury kolejowej.

W myśl uzasadnienia do rządowego projektu ustawy, według stanu na dzień 28 lutego 2011 r. głównym akcjonariuszem PLK SA jest Skarb Państwa, który jest właścicielem 68,11 % akcji tej spółki. PKP SA posiada 31,89 % akcji PLK SA, przy czym spółka ta wykonuje prawa głosu także z 26,87 % akcji przewłaszczonych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

W opinii Komisji Europejskiej podmiot, któremu powierzono podstawowe funkcje, musi być "niezależny" od przedsiębiorstw świadczących kolejowe usługi transportowe (przewoźników kolejowych). Komisja stoi na stanowisku, że w przypadku gdy podmiot, któremu powierzono podstawowe funkcje, jest spółką zależną od holdingu, w skład którego wchodzi przedsiębiorstwa świadczące kolejowe usługi transportowe, podmiot ten stanowi część tej samej "firmy" (będącej holdingiem) co przedsiębiorstwa świadczące kolejowe usługi transportowe.

Zdaniem Komisji Europejskiej polski zarządca infrastruktury jest nadal kontrolowany przez Grupę PKP w zakresie decyzyjności. PKP SA jest spółką dominującą w Grupie PKP, zaś PLK SA oraz spółki przewozowe są spółkami od niej zależnymi.

Komisja Europejska w załączniku 5 do swojego sprawozdania z dnia 3 maja 2006 r. COM (2006) 189 wymieniła następujące kryteria na podstawie których państwa członkowskie mogą wykazać czy krajowe holdingi zapewniają niezbędną niezależność podstawowych funkcji:

- niezależny organ lub osoba trzecia powinny monitorować zgodność z wymogami niezależności. Rolę taką można powierzyć na przykład niezależnemu organowi regulacyjnemu transportu kolejowego. Konkurentom należy zapewnić możliwość składania skarg dotyczących wszelkich naruszeń wymogów niezależności,
- zapewnienie statutowych lub prawnych warunków niezależności w relacji pomiędzy kontrolującym podmiotem (holdingiem) i podmiotem, któremu powierzono podstawowe funkcje, oraz między tym podmiotem i innymi spółkami (świadczącymi kolejowe usługi transportowe) holdingu lub innymi podmiotami kontrolowanymi przez holding,
- członkowie zarządu holdingu lub innych spółek holdingu nie powinni zasiadać w zarządzie podmiotu, któremu powierzono podstawowe funkcje,
- członkowie zarządu podmiotu, któremu powierzono podstawowe funkcje oraz wyżsi rangą pracownicy zajmujący się podstawowymi funkcjami powinni być przez odpowiednio długi okres wyłączeni z pełnienia wyższych funkcji w holdingu bądź innych podmiotach pod jego kontrolą po tym, jak opuścili podmiot, któremu powierzono podstawowe funkcje,

- zarząd podmiotu, któremu powierzono podstawowe funkcje musi być powoływany na podstawie zrozumiałych procedur i zobowiązań prawnych, aby zapewnić pełną niezależność jego procedur decyzyjnych. Zarząd należy powoływać i odwoływać pod nadzorem niezależnego organu publicznego, takiego jak organ regulacyjny transportu kolejowego,
- podmiot, któremu powierzono podstawowe funkcje powinien mieć własny personel i znajdować się w oddzielnym miejscu lub miejscu z zabezpieczonym dostępem. Dostęp do systemów informatycznych musi być chroniony celem zapewnienia niezależności podstawowych funkcji. Regulacje wewnętrzne lub umowy pracownicze powinny wyraźnie ograniczać kontakty z holdingiem i innymi spółkami pod jego kontrolą do oficjalnych kontaktów związanych z wykonywaniem podstawowych funkcji.

Jak wynika z uzasadnienia Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w swojej odpowiedzi na zarzuty Komisji Europejskiej zobowiązał się do:

- ustanowienia przepisów zakazujących zasiadania w Zarządzie PLK SA osób będących jednocześnie członkami Zarządu PKP SA i spółek Grupy PKP,
- przygotowania przepisów uniemożliwiających członkom zarządu PLK SA oraz wyższym rangą pracownikom zajmującym się podstawowymi funkcjami, zajmowanie wyższych stanowisk w PKP SA i innych spółkach Grupy PKP przez odpowiednio długi okres po zakończeniu pracy w PLK SA,
- zapewnienia, że dostęp do systemów informatycznych PLK SA będzie lepiej chroniony, a pracownicy spółki będą mieli ograniczony kontakt z PKP SA i innymi spółkami Grupy PKP, poza oficjalnymi kontaktami związanymi z wykonywaniem podstawowych funkcji (zapewnienie niezależności personelu i ochronę systemów informatycznych powierzono PLK SA).

Mając powyższe na względzie opiniowana ustawa nowelizująca dokonuje następujących zmian w ustawie z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe":

- wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą członkowie Zarządu i Rady Nadzorczej PLK SA oraz pracownicy tej spółki, zajmujący stanowiska kierownicze w komórkach organizacyjnych właściwych w zakresie przydzielania tras pociągów lub pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, a także ich zastępcy, nie będą mogli pełnić funkcji w organach, pozostawać w stosunku pracy ani świadczyć pracy na podstawie innego stosunku prawnego w PKP SA, spółkach od niej zależnych, a także

u przewoźników kolejowych w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym (dodawany ust. 6a w art. 15 nowelizowanej ustawy),

- wydłużenie obowiązywania powyższego zakazu na okres 24 miesięcy od zakończenia pełnienia funkcji przez członków Zarządu i Rady Nadzorczej PLK SA lub ustania zatrudnienia pracowników tej spółki na stanowiskach objętych zakazem (dodawany ust. 6b),
- wprowadzenie zasad w zakresie postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na członków Zarządu PLK SA (dotychczas powoływanie członków Zarządu przez Radę Nadzorczą tej spółki wynikało ze statutu).

W opinii projektodawców wskazane regulacje mają na celu doprowadzenie do niezależności w podejmowaniu decyzji organów PLK SA, oraz dyrektorów biur i ich zastępców oraz naczelników wydziałów tej spółki, zajmujących się podejmowaniem decyzji dotyczących przydzielania tras pociągów oraz pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej od PKP SA, spółek od niej zależnych (w tym przewoźników kolejowych: PKP Cargo SA, PKP Intercity SA) i od przewoźników kolejowych spoza Grupy PKP.

Nowelizacja zawiera także regulacje przejściowe, zgodnie z którymi po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia jej w życie wygaśnie mandat członka Rady Nadzorczej lub członka Zarządu PLK SA w przypadku, gdy będą oni łączyć te funkcje z pełnieniem funkcji w organach lub ze świadczeniem pracy w PKP SA (art. 3 niniejszej noweli). Analogiczna regulacja została wprowadzona w stosunku do pracowników PLK SA (art. 4 noweli).

Opiniowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 94. posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2011 r.

Wniesiona do Senatu ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" (druk nr 4166).

I czytanie projektu odbyło się w dniu 25 maja 2011 r. na posiedzeniu Komisji Infrastruktury oraz Komisji Skarbu Państwa. Komisje przyjęły projekt ustawy z poprawkami, które nie dokonywały w nim istotnych zmian z merytorycznego punktu widzenia (druk nr 4214).

Na etapie II czytania, które miało miejsce na 94. posiedzeniu Sejmu, w dniu 8 czerwca 2011 r., zgłoszona została poprawka, której celem było wprowadzenie możliwości

nieodpłatnego przekazywania nieruchomości (dworców kolejowych) jednostkom samorządu terytorialnego przez PKP SA.

Komisje opowiedziały się za odrzuceniem poprawki.

W trakcie III czytania Sejm przyjął ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisje.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Mirosław Reszczyński

legislator