

Adam Karczmarek

## **Ekspertyza prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>1</sup>**

Legal expert opinion on a Government bill to amend the Railway Transport Act and the Act on the Mass Public Transport System (Sejm Paper No 3427) (BAS-1475-1415): The bill's aim is to remedy the deficiencies described in the opinion of the European Commission. The author of the opinion argues that the proposal, in its present form, responds to the Commission's objections and, in the end, implements Directive 2012/34 / EU. It is possible to make further amendments to the bill, which would even interfere with its original assumptions, but they should be made through amendments rather than by notification of a new, modified, bill. Any possible changes in the text of the bill will not require repeat public consultations, provided that they are consistent with its original subject-matter.

**Keywords:** Polish State Railways | passenger transport | railway transport  
**Słowa kluczowe:** PKP | przewozy pasażerskie | transport kolejowy

Doktor nauk prawnych, radca prawny; adam@karczmarek.com.

### **Przedmiot ekspertyzy**

Niniejsza ekspertyza dotyczy rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (druk sejmowy nr 3427/VII kad.). Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia przedmiotowego projektu ustawy sformułowała następujące pytania:

1. Czy uchwalenie projektu zawartego w druku sejmowym nr 3427 będzie wystarczające do usunięcia uchybienia określonego w uzasadnionej opinii nr 2012/2222,
2. Czy uchwalenie projektu ustawy zapewni pełną implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w spra-

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 13 lipca 2015 r. na zlecenie Biura Analiz Sejmowych (druk sejmowy nr 3427/VII kad.); BAS-1475/15.

- wie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.Urz. UE L 343 z 14 października 2012 r., s. 32; dalej: dyrektywa 2012/34/UE),
3. Czy możliwe jest zaproponowanie takich zmian w art. 5 ust. 4 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1594, ze zm.; dalej: u.t.k.), bez usuwania tego artykułu w całości, które można by uznać za prowadzące do usunięcia uchybienia określonego w uzasadnionej opinii nr 2012/2222,
  4. Czy w sytuacji istotnych zmian konsultowanego społecznie projektu ustawy i opracowania przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nowej wersji projektu ustawy powinien on być poddany powtórny konsultacjom społecznym,
  5. Czy uchwalenie projektu ustawy może prowadzić do faktycznego rozdzielania prowadzonych przez PKP Lina Hutnicza Szerokotorowa sp. z o.o. działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej tej spółki.

Zastrzec na wstępie trzeba, że niniejszej ekspertyzy nie należy traktować jako ogólnej oceny projektu ustawy zawartej w druku sejmowym 3427/VII kad., jej zakres ogranicza się do zagadnień wyznaczonych sformułowanymi pytaniami.

Ekspertyza wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia informacji na temat zastrzeżeń podnoszonych przez Komisję Europejską w związku ze sposobem implementacji postanowień dyrektywy 2012/34/UE do polskiego porządku prawnego. To właśnie sformułowane przez Komisję zastrzeżenia uzasadniały podjęcie przez rząd prac nad przygotowaniem przedmiotowego projektu ustawy. W zamierzeniu pozostaje on więc ukierunkowany na zapewnienie zgodności prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej, w zakresie zarzutów podniesionych przez Komisję w uzasadnionej opinii nr 2012/2222. Ponadto w ekspertyzie należy odnieść się do postanowień wyżej wymienionej dyrektywy, bowiem determinuje ona treść regulacji krajowych. Dopiero na tak zarysowanym tle właściwe będzie udzielenie odpowiedzi na zadane pytania.

### **Zastrzeżenia podnoszone przez Komisję**

Dnia 23 stycznia 2013 r. Komisja Europejska wydała uzasadnioną opinię skierowaną do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z brakiem prawidłowej transpozycji i odpowiedniego stosowania przepisów, określonych w art. 6 ust. 1, 3 i 4 dyrektywy 2012/34/UE, dotyczących rozdziału rachunkowości przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury. Opinię poprzedzało wezwanie do usunięcia uchybień z 25 stycznia 2013 r., sformułowane po przedstawieniu

przez Polskę wyjaśnić w sprawie. Władze polskie zobowiązały się do usunięcia uchybień do końca IV kwartału 2013 r. Termin ten nie został dotrzymany.

Tytułem wyjaśnienia wskazać trzeba, że w chwili wszczęcia postępowania przez Komisję punktem odniesienia dla stawianych przez nią zarzutów były postanowienia dyrektywy Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (zmienionej dyrektywą 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r.), która została następnie przez dyrektywę 2012/34/UE uchylona. Faktycznie drugi ze wskazanych aktów powielił część postanowień pierwszego. Tak więc zobowiązania określone w art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 4 dyrektywy 91/440/EWG stanowiły podstawę prawną wezwania do usunięcia uchybień z 25 stycznia 2013 r. Niemniej jednak art. 65 dyrektywy 2012/34/UE stanowi obecnie jednoznacznie, że: *dyrektywy 91/440/EWG, 95/18/WE i 2001/14/WE zmienione dyrektywami wymienionymi w załączniku IX część A tracą moc od dnia 17 czerwca 2015 r., bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich dotyczących terminów transpozycji do prawa krajowego dyrektyw wymienionych w załączniku IX część B*. Okoliczność ta skutkuje uznaniem, że uchylenie dyrektywy 91/440/EWG i zastąpienie jej dyrektywą 2012/34/UE nie zmieniło w niczym zobowiązań ciążących na państwach członkowskich, bo też zresztą obowiązki wynikające z nowego art. 6 dyrektywy 2012/34/UE odpowiadają tym określonym w art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 4 dyrektywy 91/440/EWG (ze zm.). Innymi słowy, obowiązki wynikające z uchylonych aktów prawa europejskiego powinny zostać przez państwa członkowskie spełnione w przypisanych wcześniej terminach, mimo że obecnie zostały one inkorporowane do dyrektywy 2012/34/UE, której termin implementacji wyznaczony został na 16 czerwca 2015 r. Z całą pewnością przyjęta przez prawodawcę europejskiego technika legislacyjna nie zasługuje na aprobatę, bowiem poważnie utrudnia rekonstrukcję realnych obowiązków państw członkowskich.

Artykuł 6 ust. 1, 3 i 4 dyrektywy 2012/34/UE, którego to naruszenie Komisja zarzuca Polsce, wskazuje obecnie literalnie, że:

1) *Państwa członkowskie zapewniają, aby oddzielne rachunki zysków i strat oraz bilanse były prowadzone i publikowane, z jednej strony, dla działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług przewozowych przez przedsiębiorstwa kolejowe, a z drugiej strony, dla działalności gospodarczej związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową. Fundusze publiczne wypłacane na jeden z tych dwóch obszarów działalności nie mogą być przenoszone na drugi z nich. (...)*

3) *Państwa członkowskie zapewniają prowadzenie i publikowanie oddzielnych rachunków zysków i strat oraz bilansów, z jednej strony, związanych z przewozami towarowymi, z drugiej zaś z działalnością związaną z zapewnieniem przewozu pasażerów. Fundusze publiczne wypłacone na działalność związaną z zapewnianiem transportu jako usługi publicznej wykazuje się osobno zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w odpowiednich zestawieniach rachunkowych i nie są one przenoszone do obszaru działalności związanej ze*

świadczeniem innych usług przewozowych lub jakiegokolwiek innego rodzaju działalności gospodarczej.

4) Rachunkowość dla poszczególnych obszarów działalności, o których mowa w ust. 1 i 3, prowadzi się w sposób, który umożliwi monitorowanie zakazu przenoszenia funduszy publicznych wypłacanych na jeden z obszarów działalności na drugi z nich oraz monitorowanie wykorzystania dochodu z opłat za dostęp do infrastruktury i nadwyżek z innych rodzajów działalności gospodarczej.

Podkreślić trzeba, że przepisy prawa UE nie wymagają instytucjonalnego rozdzielenia zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych. Nakładają jednak wymóg, aby podstawowe funkcje związane z dostępem do infrastruktury były niezależne od świadczenia usług przewozowych. Ma to gwarantować dostawcom usług przewozowych dostęp do infrastruktury kolejowej oraz równe warunki konkurencji. Przepisy prawa UE dotyczące transportu kolejowego wymagają rozdziału między:

- działalnością związaną z zarządzaniem infrastrukturą oraz świadczeniem usług przewozowych przez publikowanie osobnych zestawień rachunkowych,
- funduszami wypłaconymi na działalność związaną z przewozem pasażerów jako usługi publicznej oraz wszelkimi innymi funduszami, w tym przez publikowanie osobnych zestawień rachunkowych.

Przepisy prawa UE zakazują ponadto przenoszenia funduszy publicznych wypłaconych na zarządzanie infrastrukturą do obszaru działalności związanej ze świadczeniem usług przewozowych, jak również przenoszenia funduszy publicznych wypłaconych na usługi przewozu pasażerów, jako usługę publiczną, na jakiegokolwiek innego rodzaju działalność gospodarczą. Zakazy te muszą znaleźć odzwierciedlenie w opublikowanych zestawieniach rachunków. Oznacza to również, że zestawienia powinny umożliwiać prześledzenie przepływu środków między różnymi dyrekcjami, działami lub spółkami kontrolowanymi przez holding kolejowy, aby można było jasno ustalić, jak i na jaką działalność zostały spożytkowane fundusze publiczne.

W kontekście powyższym Komisja podniosła, że Rzeczpospolita Polska nie dokonała prawidłowej transpozycji i nie stosowała właściwie przepisów dotyczących rozdzielenia rachunków między zarządzaniem infrastrukturą kolejową a różnymi rodzajami działalności w zakresie transportu kolejowego w szczególności przez:

1. nieprzyjęcie przepisów niezbędnych do zapewnienia, aby oddzielny rachunek zysków i strat oraz bilans były prowadzone i publikowane, z jednej strony dla działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług transportowych przez przedsiębiorstwa kolejowe, a z drugiej strony dla działalności gospodarczej związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową (art. 6 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE),

2. brak transpozycji przepisów dotyczących zakazu przenoszenia funduszy publicznych między zarządcą infrastruktury a operatorem kolejowym (art. 6 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE),
3. brak transpozycji przepisów dotyczących wymogu prowadzenia i publikowania oddzielnych zestawień rachunków i bilansów albo rocznych deklaracji aktywów i pasywów dla usług towarowego transportu kolejowego (art. 6 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE),
4. brak transpozycji przepisów mających zagwarantować, aby fundusze wypłacone na rodzaje działalności związanej z zapewnianiem przewozu osób, jako usługi publicznej, wykazywane były osobno w odpowiednich zestawieniach rachunkowych i aby nie przenoszono ich do rodzajów działalności związanych ze świadczeniem innych usług transportowych lub jakiegokolwiek innego rodzaju działalności gospodarczej (art. 6 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE),
5. brak transpozycji przepisu dotyczącego prowadzenia rachunków w sposób odzwierciedlający zakaz przenoszenia funduszy publicznych między zarządcą infrastruktury a operatorem kolejowym (art. 6 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE).

Jeśli chodzi o pierwszy z podniesionych zarzutów, Komisja zwróciła uwagę na treść art. 5 ust. 4 pkt 2 u.t.k., który wskazuje, że Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK), po uzyskaniu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, może, w drodze decyzji, zezwolić zarządcy na wykonywanie przewozu osób i rzeczy na wyodrębnionej organizacyjnie linii kolejowej bez wymagania prowadzenia odrębnej rachunkowości, pod warunkiem nieudostępniania tej linii przewoźnikom kolejowym. Przepis ten w sposób jednoznaczny koliduje z treścią art. 6 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE, bowiem ten ostatni nie dopuszcza wyjątków od wymogu prowadzenia oddzielnej rachunkowości.

Komisja podniosła ponadto, że Polska w ogóle nie przyjęła szczegółowych przepisów mających zapewnić oddzielną rachunkowość oraz publikację zestawień rachunków. Do przedsiębiorstw świadczących usługi transportowe i zarządców infrastruktury zastosowanie mają oczywiście w Polsce ogólne reguły rachunkowości, które nie odnoszą się szczegółowo do rozdziału rachunków zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw świadczących usługi transportowe. W związku z tym nie ma gwarancji prawnej, że rachunki dotyczące powyższych rodzajów działalności będą publikowane oddzielnie w każdym przypadku. Takiego rozdziału nie gwarantuje też art. 58 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13, ze zm.; dalej: u.p.t.z.), zgodnie z treścią którego operator prowadzący inną działalność gospodarczą poza świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jest obowiązany do prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, związanych

z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej. Przytoczony przepis nie odnosi się do zarządców infrastruktury i zarządzania infrastrukturą jako takich, a jedynie do „operatorów” świadczących usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Z tych względów Komisja uznała, że Polska nie przyjęła przepisów zapewniających, aby oddzielny rachunek zysków i strat, jak również bilans były prowadzone i publikowane z jednej strony dla działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług transportowych przez przedsiębiorstwa kolejowe, a z drugiej strony dla działalności gospodarczej związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE. Obowiązek ten ma szczególne znaczenie w wypadku spółki holdingowej — takiej jak Grupa PKP w Polsce — posiadającej spółki zależne zarządzające infrastrukturą oraz spółki zależne prowadzące usługi transportowe. W takim przypadku wymóg dotyczący rozdziału należy spełnić nie tylko na szczeblu rachunkowości spółek zależnych, ale także na poziomie samej spółki holdingowej.

Jeśli chodzi o drugi z podniesionych przez Komisję zarzutów, w Polsce nie obowiązują przepisy zakazujące przenoszenia funduszy publicznych między przedsiębiorstwami kolejowymi a zarządcami infrastruktury. Ustawa o transporcie kolejowym zawierała przepisy dotyczące funduszy publicznych, które jedynie częściowo przeniosły ten zakaz do polskiego porządku prawnego. Artykuł 40 u.t.k. dotyczył jednak oddzielnej rachunkowości oraz przenoszenia funduszy publicznych w wypadku przewoźników kolejowych, ale nie odnosił się do zarządców infrastruktury. W 2010 r. przepis ten został zresztą uchylony w związku z wejściem w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W zakresie zarzutu trzeciego Komisja odnotowała, że w polskim prawie nie ma przepisów nakładających wymóg prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla usług towarowego transportu kolejowego. Fakt, że obecnie żadne polskie przedsiębiorstwo nie świadczy jednocześnie usług w zakresie transportu towarów i innych usług, nie usprawiedliwia tego pominięcia. Przepisy art. 6 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE mają mieć zastosowanie ogólnie do wszystkich obecnych i przyszłych rodzajów działalności w transporcie kolejowym.

Odnosnie do zarzutu czwartego Komisja podniosła, że Polska nie zagwarantowała, aby fundusze wypłacone na rodzaje działalności związanej z zapewnianiem przewozu osób, jako usługi publicznej, wykazywane były osobno w odpowiednich zestawieniach rachunkowych i aby nie przenoszono ich do rodzajów działalności związanych ze świadczeniem innych usług transportowych lub jakiegokolwiek innego rodzaju działalności gospodarczej, tak jak wymaga tego art. 6 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE.

Jeśli chodzi o zarzut piąty, opierając się na zestawieniach rachunków spółki PKP Polskie Linie Kolejowe SA za 2012 r., przesłanych przez władze polskie 24 października 2013 r., Komisja uznała, że Polska nie stosowała prawidłowo przepisu dotyczącego prowadzenia rachunków w sposób odzwierciedlający

zakaz przenoszenia funduszy publicznych między zarządcami infrastruktury a operatorami kolejowymi.

### **Ocena projektu ustawy pod kątem zarzutów stawianych przez Komisję**

Powyższe zestawienie zarzutów podnoszonych przez Komisję umożliwia właściwą ocenę projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 3427 i weryfikację, czy czyni on zadość wszelkim uchybieniom wskazanym w uzasadnionej opinii nr 2012/2222.

Projekt przewiduje uzupełnienie funkcjonującego w polskim prawie zakazu łączenia funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej z funkcją przewoźnika kolejowego przez tego samego przedsiębiorcę, w celu zapewnienia niezależności wykonywania podstawowych funkcji zarządcy. Zakaz ten sformułowany jest obecnie w treści art. 5 ust. 3 u.t.k. Regulacja zawarta w tym przepisie ma zostać uzupełniona nowymi ustępami art. 5 (ust. 3a i 3b), które w praktyce ustalą, że połączenie obydwu wskazanych funkcji nie będzie możliwe, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w ustawie. Prawna gwarancja braku możliwości połączenia funkcji zarządcy i przewoźnika znajduje bezpośrednie przełożenie na wymóg prowadzenia odrębnej rachunkowości dla działań w tych obszarach. W świetle przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330, ze zm.; dalej: u.o.r.), każdy przedsiębiorca ma obowiązek prowadzenia własnej rachunkowości.

Zakaz łączenia funkcji zarządcy i przewoźnika nie będzie miał jednak charakteru absolutnego i kategoriycznego. Podobnie nie ma on takiego charakteru w świetle obecnego stanu prawnego, a wyjątki w tym zakresie określa dziś art. 5 ust. 4 u.t.k., który przewiduje możliwość wyrażenia przez Prezesa UTK zgody na odstępstwo od zakazu łączenia funkcji zarządcy i przewoźnika. Jak wcześniej wspomniano, Komisja zakwestionowała treść tego przepisu, bowiem słusznie w przekonaniu autora uznała, że nie znajduje on swoich podstaw normatywnych w treści dyrektywy 2012/34/UE. Dyrektywa ta przewiduje jednak możliwość odstępstwa od stosowania niektórych jej postanowień, a wyjątki te zostały określone w treści jej art. 2 ust. 1. Tak też dyrektywa 2012/34/UE dopuszcza możliwość zastosowania odstępstw od wspólnych zasad rachunkowości dla przedsiębiorstw kolejowych, które wykonują wyłącznie przewozy miejskie, podmiejskie lub regionalne na wydzielonych sieciach lokalnych i regionalnych przeznaczonych do świadczenia usług przewozowych przy wykorzystaniu infrastruktury kolejowej, lub na sieciach przeznaczonych wyłącznie do wykonywania miejskich lub podmiejskich przewozów kolejowych.

Projekt przewiduje uchylenie art. 5 ust. 4 u.t.k. i zastąpienie określonego w nim wyjątku wyłączeniem ustawowym (projektowany art. 5 ust. 3b u.t.k.),

które powiela treść art. 2 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE, stanowiąc, że przepisy o zakazie łączenia działalności zarządcy i przewoźnika oraz ustanawiających szczególne zasady prowadzenia rachunkowości (określone w projektowanym art. 37 ust. 3–8), nie znajdują zastosowania do przedsiębiorców wykonujących działalność przewozową (miejską, podmiejską, regionalną) i zarządzających infrastrukturą kolejową na sieciach lub liniach kolejowych wyodrębnionych funkcjonalnie i ograniczonych terytorialnie, lub przeznaczonych wyłącznie do wykonywania miejskich lub podmiejskich przewozów kolejowych. Jeśli jednak taki przedsiębiorca udostępniać ma swoją infrastrukturę innym przewoźnikom, to na podstawie projektowanego art. 5 ust. 3c u.t.k. stosować się będzie do niego szczególne zasady rachunkowości, określone w projektowanym art. 37 ust. 3–8 u.t.k. Warto przy tym zwrócić uwagę, że gwarancją przewidywalności działań administracji w zakresie kwalifikacji konkretnego podmiotu, jako spełniającego kryteria określone w art. 5 ust. 3b i 3c u.t.k., ma być obowiązek publikowania w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw transportu obwieszczenia zawierającego wykaz przedsiębiorców objętych wskazanymi wyłączeniami.

W projektowanym art. 5 ust. 3d u.t.k. proponuje się wprowadzenie szczególnych regulacji, które miałyby znaleźć zastosowanie do przedsiębiorców wykonujących działalność przewozową i zarządzających infrastrukturą na sieciach lub liniach kolejowych wyodrębnionych funkcjonalnie i ograniczonych terytorialnie (przedsiębiorcy, o których mowa w projektowanym art. 5 ust. 3b i 3c u.t.k.) w sytuacji, gdy znajdują się oni pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą podmiotu wykonującego lub integrującego usługi transportu kolejowego inne niż przewozy miejskie, podmiejskie lub regionalne. Chodzi tu oczywiście w głównej mierze o przypadek Polskich Kolei Państwowych SA, które same nie wykonują działalności w zakresie transportu kolejowego, ale przez powołania kapitałowe wywierają decydujący wpływ na funkcjonowanie podmiotów prowadzących działalność w tym obszarze. Projektowane przepisy art. 5 ust. 3d u.t.k. mają na celu właściwe ukształtowanie relacji między wskazanymi podmiotami, w szczególności w zakresie związanym z obowiązywaniem zakazu subsydiowania skrośnego.

Jeśli chodzi o wskazaną przez Komisję potrzebę wdrożenia prawnych gwarancji, które uniemożliwiałyby dokonywanie transferów funduszy publicznych między przedsiębiorcami kolejowymi powiązanymi kapitałowo, tj. gwarancji zakazu subsydiowania skrośnego, poza regulacjami wskazanymi powyżej, projekt odnosi się do tego zagadnienia także w zakresie dotyczącym:

- relacji między przewoźnikiem kolejowym a zarządcą infrastruktury – projektowany art. 37 ust. 3 u.t.k.,
- działalności przewoźników kolejowych w zakresie środków publicznych przekazanych na przewozy pasażerskie i towarowe – projektowany art. 37 ust. 4 pkt 1 u.t.k.,



- działalności operatora świadczącego usługi publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w odniesieniu do zakazu przenoszenia środków publicznych przekazanych na działalność związaną z realizacją tych usług na inną działalność – projektowany art. 58a ust. 2 u.p.t.z.

Warunki prowadzenia rachunkowości przez przewoźników kolejowych, zarządców infrastruktury i operatorów świadczących usługi publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, w sposób umożliwiający identyfikację i rozdzielenie przepływów finansowych związanych z wykonywaniem poszczególnych rodzajów działalności w transporcie kolejowym, w sposób zgodny z normą wyrażoną w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE, uregulowano w proponowanych przepisach art. 37 ust. 4 pkt 2 i 3 i ust. 5–8 u.t.k. oraz art. 58a ust. 1, 3 i 4 u.p.t.z.

Projekt uwzględnia okoliczność, że w świetle art. 70 u.o.r. obowiązek publikacji sprawozdań finansowych w Monitorze Sądowym i Gospodarczym obejmuje tylko niektórych przedsiębiorców. W świetle art. 6 ust. 1 i 3 dyrektywy 2012/34/UE wymóg publikacji sprawozdań finansowych przez przewoźników kolejowych i zarządców infrastruktury ma natomiast charakter bezwzględny, tj. niezależny od przyjętej przez nich formy prowadzenia działalności gospodarczej. Słusznie więc, w ocenie autora ekspertyzy, nie zmieniając założeń systemowych przepisów o rachunkowości, projekt nakłada obowiązek publikacji sprawozdań finansowych na stronie internetowej na podmioty, które z mocy postanowień ustawy o rachunkowości nie są zobowiązane do ich publikowania w przyjętej w tej ustawie formie.

W projekcie zawarto ponadto przepisy przejściowe odnoszące się do sytuacji przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie zarządu infrastrukturą wspólnie z działalnością przewozową na podstawie decyzji Prezesa UTK, a które jednocześnie nie spełnią warunków uzasadniających objęcie ich ustawowymi wyłączeniami wprowadzonymi przez projektowany art. 5 ust. 3b i 3c u.t.k. Podmioty takie będą mogły dalej prowadzić swoją działalność na podstawie wydanej decyzji, nie dłużej jednak niż przez 3 lata od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, pod warunkiem dostosowania prowadzonej rachunkowości do wymogów, które wprowadzi art. 37 ust. 3–8 u.t.k., nie później niż w roku obrotowym rozpoczynającym się w 2016 r. Podobnie zarządcy i przewoźnicy kolejowi oraz operatorzy, którzy poza świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym prowadzą inną działalność gospodarczą, dostosować mają prowadzoną rachunkowość do nowych wymogów (projektowany art. 37 ust. 3–8 u.t.k. oraz art. 58a ust. 1, 3 i 4 u.p.t.z.) nie później niż w roku obrotowym rozpoczynającym się w 2016 r. Oczywiście jest, że wskazane reguły intertemporalne nie znajdują zastosowania do podmiotów uwzględnionych w obwieszczeniu wydanym na podstawie projektowanego art. 5 ust. 3e u.t.k. (podmioty objęte ustawowym wyłączeniem).

Konkludując, przyjęte w projekcie rozwiązania stanowią zwartą i przemysłaną koncepcję usunięcia uchybień podniesionych przez Komisję Europejską w uzasadnionej opinii nr 2012/2222. Proponowane regulacje odnoszą się do każdego z zarzutów wyartykułowanych przez Komisję, które zostały zestawione powyżej w niniejszej ekspertyzie. Dlatego też należy uznać, że uchwalenie projektu zawartego w druku sejmowym nr 3427 (w brzmieniu przyjętym w chwili sporządzania ekspertyzy) będzie wystarczające do usunięcia uchybień określonych w uzasadnionej opinii nr 2012/2222.

### Implementacja dyrektywy 2012/34/UE

Jeśli chodzi o drugie pytanie przedstawione przez podkomisję, sprawdzające się do oceny, czy projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 3427 zapewnia pełną implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE, podnieść należy, że choć oczywiście proponowane regulacje dokonują transpozycji do krajowego porządku prawnego norm zawartych we wskazanej dyrektywie, to nie taki jest główny cel zainicjowanego przez wnioskodawcę postępowania legislacyjnego. Pierwszoplanowym celem jest usunięcie uchybień podniesionych przez Komisję w uzasadnionej opinii nr 2012/2222.

Dyrektywa 2012/34/UE, jak była już wcześniej o tym mowa, nie jest aktem regulującym zupełnie na nowo problematykę funkcjonowania jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Zastępuje ona jedynie wcześniejsze regulacje obowiązujące w tej dziedzinie, które od chwili uchwalenia doczekały się zresztą znaczących modyfikacji. Mowa tu o dyrektywie Rady 91/440/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.Urz. L 237 z 24 sierpnia 1991 r., s. 25), dyrektywie Rady 95/18/WE z 19 czerwca 1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.Urz. L 143 z 27 czerwca 1995 r., s. 70) oraz dyrektywie 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz.Urz. L 75 z 15 marca 2001 r., s. 29). Akty te, na podstawie art. 65 dyrektywy 2012/34/UE, utraciły moc 17 czerwca 2015 r., a wszelkie odesłania do nich należy odczytywać jako odesłania do niniejszej dyrektywy zgodnie z tabelą korelacji w załączniku X.

Spostrzeżenie powyższe ilustruje charakter prawny dyrektywy 2012/34/UE. Normy w niej zawarte nie stanowią w całości istotnego *novum*, jeśli chodzi o ukształtowanie zasad funkcjonowania obszaru kolejowego w Unii Europejskiej. Dyrektywa ta w prasie branżowej określana jest zresztą z języka angielskiego potocznie *recastem*, tj. przekształceniem. Implementacja dyrektywy 2012/34/UE dokonała się w znacznej mierze przez implementację norm dyrektyw przez nią uchylonych. Uwagi te znajdują zresztą przełożenie na podnie-

sione przez Komisję zarzuty. Choć w chwili wszczęcia postępowania Komisja zarzucała Polsce naruszenie postanowień dyrektywy 91/440/EWG, to obecnie już zarzuty te dotyczą naruszenia dyrektywy 2012/34/UE, która tę pierwszą zastąpiła.

Powracając do pytania drugiego dotyczącego implementacji dyrektywy 2012/34/UE, należy wskazać, że normy w niej wyrażone zostały transponowane do polskiego porządku prawnego w postanowieniach ustawy o transporcie kolejowym, wprowadzonych w związku z dostosowaniem prawa polskiego do postanowień przywołanych wyżej dyrektyw przez nią uchylonych. Bezpośrednim skutkiem zastąpienia dotychczasowych dyrektyw dyrektywą 2012/34/UE było natomiast przyjęcie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej z 5 czerwca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 788), które identyfikowane jest jako akt implementujący przedmiotową dyrektywę. Do chwili obecnej nie uchwalono jednak ustawy, która dokonywałaby aktu transpozycji, zakładając, że przy uwzględnieniu kształtu obowiązujących regulacji nie jest to niezbędne.

Termin na implementację dyrektywy 2012/34/UE minął 16 czerwca 2015 r. Do chwili sporządzania niniejszej ekspertyzy nie zostały podniesione przeciwko Polsce zarzuty odnośnie do braku jej implementacji inne niż te, które wyartykułowane zostały w uzasadnionej opinii nr 2012/2222. Obecnie zarzuty uchybienia przez Polskę postanowieniom tej dyrektywy w szerszym zakresie nie są formułowane.

### **Potrzeba uchylecia art. 5 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym**

Kolejne zagadnienie poruszone w pytaniach dotyczyło możliwości wprowadzenia do treści art. 5 ust. 4 u.t.k. zmian, które umożliwiłyby zachowanie tego przepisu, przy jednoczesnym usunięciu uchybień przedstawionych w uzasadnionej opinii nr 2012/2222. Przypomnieć trzeba w tym miejscu, że przepis ten stanowi obecnie, iż Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, po uzyskaniu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, może, w drodze decyzji, zezwolić zarządcy na:

- 1) wykonywanie przewozu osób pod warunkiem prowadzenia odrębnej rachunkowości w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową oraz wykonywania przewozów kolejowych,
- 2) wykonywanie przewozu osób i rzeczy na wyodrębnionej organizacyjnie linii kolejowej bez wymagania prowadzenia odrębnej rachunkowości, o której mowa w pkt 1, pod warunkiem nieudostępniania tej linii przewoźnikom kolejowym.

Komisja Europejska wprost wskazała w swojej opinii, że wadliwy z punktu widzenia postanowień dyrektywy 2012/34/UE jest tylko art. 5 ust. 4 pkt 2 u.t.k., bowiem dopuszczał on możliwość odstąpienia od wymogu prowadzenia odrębnej rachunkowości w sytuacji, gdy nie są ku temu spełnione warunki wynikające z treści art. 2 dyrektywy 2012/34/UE. Artykuł 5 ust. 4 pkt 1 u.t.k. nie budził natomiast zastrzeżeń Komisji z tej przyczyny, że na jego podstawie możliwe było zezwolenie na prowadzenie działalności zintegrowanej (której *nota bene* przepisy prawa europejskiego nie zakazują) przy zachowaniu wymogu prowadzenia odrębnej rachunkowości.

W związku z powyższym istnieje potencjalnie możliwość wprowadzenia takiej zmiany treści art. 5 ust. 4 u.t.k., która gwarantowałaby utrzymanie tego przepisu, przy uwzględnieniu treści art. 2 dyrektywy 2012/34/UE. Zauważyć jednak trzeba, że koncepcja przyjęta obecnie na gruncie projektu zawartego w druku sejmowym nr 3427 jest przemyślana i stanowi spójną całość. Próby modyfikacji któregośkolwiek z jej elementów składowych mogą powodować, że generalnie pozytywna ocena projektu straci na aktualności.

Utrzymanie art. 5 ust. 4 u.t.k. wymagałoby zmiany przyjętej przez wnioskodawcę koncepcji projektu ustawy. Zauważyć bowiem trzeba, że projektowane uchylenie tego przepisu pozostaje funkcjonalnie związane z pozostałymi modyfikacjami treści ustawy o transporcie kolejowym. Rezygnacja z wydawania przez Prezesa UTK decyzji uchylającej generalny zakaz wykonywania działalności zintegrowanej na rzecz wprowadzenia bezpośredniego wyłączenia konkretnych kategorii podmiotów spod tego zakazu z mocy ustawy jest jednym z kluczowych założeń projektowanej nowelizacji.

Podnieść wreszcie trzeba, że nie jest jasne, jaki cel miałyby realizować w praktyce odstąpienie od uchylenia art. 5 ust. 4 u.t.k. Bez wskazania przez podkomisję konkretnego rozwiązania legislacyjnego, autor nie jest w stanie ocenić zasadności tej decyzji.

## **Poprawki do projektu ustawy podlegającego konsultacjom społecznym**

Czwartym zagadnieniem poruszonym w pytaniach była kwestia oceny, czy w wypadku wprowadzenia istotnych zmian do projektu ustawy i opracowania przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nowej jego wersji, powinien on zostać poddany powtórnym konsultacjom społecznym. Odnosząc się do tego zagadnienia, należy oddzielić od siebie dwie kwestie: możliwość wprowadzania do projektu poprawek oraz dopuszczalność przedłożenia jego nowej wersji.

Jeśli chodzi o dopuszczalność wprowadzania poprawek do projektu ustawy, który podlegał konsultacjom społecznym, obowiązujące przepisy nie wyklu-

czają takiej możliwości. Przepisy regulaminu Sejmu<sup>2</sup> wymagają jedynie, aby poprawki do projektu ustawy zostały przedstawione na piśmie przewodniczącemu komisji (lub podkomisji) wraz ze wskazaniem wynikających z nich konsekwencji dla tekstu projektu (art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu).

Kwestią wymagającą uwzględnienia, jeśli chodzi o możliwość wprowadzenia istotnych zmian do projektu ustawy, jest zagadnienie dopuszczalnego zakresu materii poprawek. Warto w tym miejscu przytoczyć ustalenia P. Chybalskiego, który wskazuje, że: *Podstawową cechą polskich regulacji konstytucyjnych odnoszących się do poprawek zgłaszanych w toku procesu ustawodawczego jest ograniczenie dopuszczalnej materii poprawek. (...) Z zarysowanej wyżej zasady ograniczonej materii poprawek wynika podstawowy wymóg, aby poprawka pozostawała w zgodzie z zasadniczą materią („elementem bazowym”) danego projektu. (...) Pojęcie „materii projektu ustawy”, które stanowi wyznacznik granic dopuszczalności materii poprawek, rozumiane jest w sposób wąski. Jest to dobrze widoczne, gdy przywołać stanowisko Trybunału oraz przeważającej części doktryny prawa konstytucyjnego odnośnie granic dopuszczalności materii poprawek do projektów ustaw nowelizujących obowiązujące już ustawy. W takiej sytuacji dopuszczalny zakres materii poprawek nie jest wyznaczany przez materię ustawy nowelizowanej, lecz przez materię pierwotnego przedłożenia nowelizującego tę ustawę. A contrario należy wywnioskować, że co do zasady stosunkowo znaczny jest dopuszczalny zakres poprawek do projektu nowej „ustawy głównej”, zwłaszcza kompleksowo regulującej dane zagadnienie lub wręcz gałąź prawa (kodeks). Materia pierwotnego przedłożenia cechuje się bowiem w takim przypadku znaczną „szerokością”. Łatwiej jest więc w takiej sytuacji uniknąć zarzutu, że dana poprawka wykracza poza dopuszczalną konstytucyjnie „szerokość”<sup>3</sup>.*

Cytowany autor odnotowuje ponadto, że: *zagadnieniem wiążącym się z konstytucyjnym standardem poprawek jest konieczność uwzględnienia przy ocenie danych poprawek fazy procesu ustawodawczego, w toku której zostały zgłoszone. Zdaniem Trybunału, im późniejsza faza prac, tym mniejsza możliwość modyfikacji przedłożenia. Tym samym najszersza możliwość modyfikowania pierwotnego projektu istnieje w fazie komisyjnej między 1. a 2. czytaniem. Jednak także i w tej fazie postępowania ustawodawczego materia ewentualnych*

<sup>2</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.

<sup>3</sup> P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie propozycji poprawki do projektu ustawy Prawo spółdzielcze (druk sejmowy nr 980) – w kontekście konstytucyjnych uwarunkowań materii poprawek*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=980> [dostęp 5 lipca 2015 r.]. Zob. także następujące orzeczenia TK z: 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK-A ZU z 2004 r., nr 3, poz. 21; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05, OTK-A ZU z 2005 r., nr 11, poz. 140; 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07, OTK-A ZU z 2009 r., nr 3, poz. 27.

*poprawek musi mieć charakter ograniczony. Zasada zawężania się dopuszczalnego zakresu poprawek w toku kolejnych faz procesu ustawodawczego ma bowiem charakter wtórny w stosunku do podstawowej zasady ograniczoności materii poprawek. Tym samym każda z poprawek zgłaszanych w toku prac legislacyjnych nad danym projektem ustawy musi pozostawać w związku z „zasadniczymi treściami projektu”. Brak takiego związku prowadzi do naruszenia norm konstytucyjnych, nawet w przypadku poprawek zgłaszanych w toku wczesnej fazy prac legislacyjnych, tzn. między 1. a 2. czytaniem. (...) ocena konstytucyjności poprawek zgłoszonych podczas posiedzeń podkomisji odbywa się według tych samych kryteriów, co poprawek zgłaszanych w toku stricte rozumianego rozpatrywania projektu przez komisję<sup>4</sup>.*

Podsumowując ustalenia zaprezentowane w powyższym cytacie, wskazać trzeba, że planowane przez podkomisję poprawki do projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 3427 muszą pozostawać w zgodzie z jego pierwotną materią. Powinny one wiązać się z problematyką identyfikowaną w jego pierwotnym przedłożeniu. Zgłaszane poprawki nie mogą poza nią wykraczać, bowiem skutkowałyby to uznaniem, że w toku prac legislacyjnych zmianie uległ ich przedmiot. Okoliczność ta stanowiłaby zaś złamanie zakazu „omijania” inicjatywy ustawodawczej. Zbytne rozbudowanie poprawek sprawia też, że istotna część postanowień ostatecznie uchwalonej przez Sejm ustawy nie jest poddawana trzem czytaniom, co oczywiście narusza normę konstytucyjną wynikającą z treści art. 119 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przy spełnieniu jednak warunku ograniczenia zakresu materii zgłaszanych poprawek do spraw objętych pierwotną materią projektu okoliczność, że podlegał on konsultacjom społecznym nie ma już znaczenia.

Poważne wątpliwości pojawiają się natomiast przy odpowiedzi na pytanie o możliwość przedłożenia przez wnioskodawcę nowej wersji projektu ustawy. Możliwości takiej nie przewidują przepisy Konstytucji RP ani regulaminu Sejmu. Nie jest jasne, jaką konkretnie sytuację zleceniodawca ma na myśli. Oczywiście wnioskodawca dysponuje możliwością zgłoszenia poprawki (a przed pierwszym czytaniem, autopoprawki) do złożonego przez siebie projektu. Zakres tych poprawek może być istotnie szeroki, jeśli jednocześnie wszelkie proponowane poprawki zgłaszane będą przy uwzględnieniu uwag podniesionych we wcześniejszych akapitach. Podjęcie natomiast przez ministerstwo prac nad przygotowaniem nowego projektu ustawy wiązać się powinno z wszelkimi dla tego konsekwencjami, łącznie z obowiązkiem przeprowadzenia konsultacji społecznych. Zagadnienie to nie powinno jednak stanowić przedmiotu zainteresowania zleceniodawcy, bowiem zwieńczeniem prac nad nowym projektem powinna być odrębna inicjatywa ustawodawcza.

<sup>4</sup> P. Chybalski, *Opinia prawna*, op. cit.

## **Wpływ projektowanej nowelizacji na funkcjonowanie PKP LHS sp. z o.o.**

Ostatnim zagadnieniem przedstawionym w pytaniach jest kwestia oceny skutków projektowanej nowelizacji dla funkcjonowania PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z o.o. (z siedzibą w Zamościu). Spółka ta prowadzi działalność operacyjną w zakresie zarządzania linią kolejową nr 65 i wykonywania na niej przewozów towarowych. Jest więc podmiotem prowadzącym działalność zintegrowaną w postaci zarządu infrastrukturą kolejową połączoną z jednoczesnym świadczeniem usług przewozu.

Podkreślenia wymaga szczególna ranga tego przedsiębiorcy wynikająca z faktu, że zarządza on infrastrukturą kolejową szerokotorową przebiegającą od kolejowego przejścia granicznego w Hrubieszowie (granica z Ukrainą) do Sławkowa w województwie śląskim (pow. będziński). Łączna długość tej linii wynosi blisko 395 km (długość torów na linii wynosi natomiast 524 km). Jest to najdłuższa szerokotorowa linia kolejowa w Polsce i prawdopodobnie najdalej wysunięta na zachód Europy linia o rozstawie 1520 mm, który wykorzystywany jest na terenie byłego ZSRR. Z tych względów należy uznać, że ma ona istotne znaczenie nie tylko dla gospodarki, ale i bezpieczeństwa państwa. Tak też Rzeczpospolita Polska, w ocenie autora, nie powinna marginalizować rangi przedmiotowej spółki.

Istota zagadnienia przedstawionego w treści zlecenia sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy PKP LHS sp. z o.o. jest podmiotem podlegającym wyłączeniu spod zakazu łączenia prowadzenia działalności w postaci zarządu infrastrukturą z wykonywaniem przewozów kolejowych, a co za tym idzie także spod nakazu prowadzenia odrębnej rachunkowości wynikającego z dyrektywy 2012/34/UE. Innymi słowy, czy w zmienionym stanie prawnym spółka ta będzie mogła w dalszym ciągu prowadzić działalność zintegrowaną w dotychczasowych ramach.

Projektowany art. 5 ust. 3b pkt 1 u.t.k. przewidywać ma, że wspomnianego wyżej zakazu łączenia funkcji zarządcy i przewoźnika nie stosuje się do przedsiębiorcy zarządzającego infrastrukturą kolejową i wykonującego wyłącznie miejskie, podmiejskie lub regionalne przewozy kolejowe na sieciach kolejowych lub liniach kolejowych wydzielonych, o zasięgu lokalnym lub regionalnym. Przepis art. 2 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE, dopuszczający możliwość odstępstwa od stosowania przepisów nakazujących oddzielenie zarządzania infrastrukturą od transportu, stanowi natomiast o przedsiębiorstwach kolejowych, które wykonują wyłącznie przewozy miejskie, podmiejskie lub regionalne na wydzielonych sieciach lokalnych i regionalnych przeznaczonych do świadczenia usług przewozowych przy wykorzystaniu infrastruktury kolejowej, lub na sieciach przeznaczonych wyłącznie do wykonywania miejskich lub podmiejskich przewozów kolejowych. W tym kontekście podnieść należy, że

zdaje się nie budzić wątpliwości, iż PKP LHS sp. z o.o. prowadzi działalność na wydzielonej linii kolejowej. Linia kolejowa nr 65 ma charakter wydzielony m.in. z uwagi na jej naturalne właściwości w postaci niekompatybilnego ze standardowym, dominującym w Polsce, rozstawem szyn (1435 mm – tzw. rozstaw normalnotorowy).

Wątpliwości może budzić natomiast ustalenie, czy PKP LHS sp. z o.o. wykonuje przewozy regionalne. Przepisy ustawy o transporcie kolejowym w obowiązującym i projektowanym brzmieniu nie definiują pojęcia przewozów regionalnych. Definicja ta zawarta jest w dyrektywie 2012/34/UE. W świetle jej art. 3 pkt 7 „przewozy regionalne” oznaczają usługi przewozowe, których głównym celem jest zaspokojenie potrzeb transportowych regionu, w tym regionu transgranicznego. Definicja ta jest bez wątpienia lapidarna.

Pojęcie „regionu” nie ma jednolicie przyjętego znaczenia w prawie polskim ani w prawie UE<sup>5</sup>. Najbardziej naturalnym punktem odniesienia dla ustalenia jego treści są akty dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego, tj. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., którą Polska ratyfikowała 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607), oraz Europejska Karta Samorządu Regionalnego (nieratyfikowana). Ten drugi akt odnosi pojęcie „regionu” do składnika państwa odzwierciedlającego europejskie zróżnicowanie i przyczyniającego się do wzbogacenia jego kultury. Funkcjonowanie regionów stanowić ma niezbędny warunek realizacji zasad demokracji, decentralizacji władzy i pomocniczości, stanowiących wartości powszechnie uznawane w Europie. Samorząd regionalny oznacza zaś prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonych między rządem centralnym i samorządem lokalnym, i posiadających prerogatywy, albo wynikające z samoorganizacji albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności<sup>6</sup>.

Linia kolejowa nr 65 zarządzana przez PKP LHS sp. z o.o. ma określony, dość wąski, zasięg regionalny. Biegnie ona przez obszar południowo-wschodniej Polski: województwo lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie, małopolskie i śląskie<sup>7</sup>. Z całą pewnością ograniczony terytorialnie charakter działalności PKP LHS sp. z o.o. różni ją istotnie od innych kolejowych przewoźników towa-

<sup>5</sup> A. Sobolewski, *Regiony i polityka regionalna w Unii Europejskiej – aspekty prawne i formalne*, Studia i Materiały „Miscellanea Oeconomicae” 2010, nr 2.

<sup>6</sup> Szerzej M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne* [w:] A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000.

<sup>7</sup> <http://www.lhs.com.pl/pl/firma/co-to-jest-linia-lhs> [dostęp 8 lipca 2015 r.]



rowych funkcjonujących na polskim rynku (PKP Cargo SA czy DB Schenker Rail Polska SA). Nie sposób jednak ocenić w niniejszej opinii, czy działalność przewozowa prowadzona przez przedmiotową spółkę ukierunkowana jest głównie na zaspokajanie potrzeb transportowych regionu, lub regionu transgranicznego. Wymagałoby to zapoznania się z informacjami, które pozostają dla autora niedostępne.

Być może warto przytoczyć w tym miejscu, w kontekście wątpliwości zawartych w ostatnim pytaniu, odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju na zapytanie nr 7353 w sprawie przedmiotowego projektu ustawy i jego wpływu na działalność PKP LHS sp. z o.o. w Zamościu. W odpowiedzi tej podniesiono bowiem, że: *W ocenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, uwzględniając skalę działalności prowadzonej przez LHS, jak i okoliczność, że działalność ta jest prowadzona na technicznie i organizacyjnie wydzielonej linii kolejowej usytuowanej w całości na terenie południowej Polski, projektowane wyłączenie z jednej strony zapewni zgodność prawa krajowego z prawem UE poprzez transpozycję art. 2 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE, a z drugiej umożliwi, m.in. spółce LHS, dalsze prowadzenie działalności w formule zintegrowanej w oparciu o wyraźną podstawę prawną wynikającą z prawa UE. (...) w ocenie MIR nie zachodzi w przypadku tej spółki konieczność wdrożenia nowych warunków prowadzenia rachunkowości, wprowadzonych do ustawy o t.k. w projektowanym art. 37 ust. 3–7<sup>8</sup>.*

Oczywiście przytoczone stanowisko nie jest wiążące, jeśli chodzi o kierunek przyszłej wykładni przepisów ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu ustalonym projektowaną nowelizacją. Niemniej zostało ono sformułowane przez przedstawicieli wnioskodawcy projektu, a zarazem przez podmiot, który w pierwszej kolejności powołany będzie do stosowania przewidzianych w nim rozwiązań. Ostatecznie to minister właściwy do spraw transportu ogłaszać ma, w drodze obwieszczenia, wykaz przedsiębiorców objętych wyłączeniem spod obowiązku stosowania przepisów o zakazie prowadzenia działalności zintegrowanej oraz o nakazie prowadzenia szczególnej rachunkowości.

## Podsumowanie

Podsumowując rozważania zaprezentowane w niniejszej ekspertyzie i odpowiadając zarazem na przedstawione pytania, należy stwierdzić, że uchwalenie projektu ustawy w opiniowanym brzmieniu jest wystarczające dla usunięcia uchybień określonych w uzasadnionej opinii Komisji Europejskiej nr 2012/2222.

<sup>8</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/izo7.nsf/www1/z07353o0/\\$File/z07353o0.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/izo7.nsf/www1/z07353o0/$File/z07353o0.pdf) [dostęp 7 lipca 2010 r.].

Projekt ma na celu wykonanie dyrektywy 2012/34/UE.

Potencjalnie możliwe jest wprowadzenie do treści art. 5 ust. 4 u.t.k. zmian, które prowadziłyby do usunięcia uchybień określonych w uzasadnionej opinii nr 2012/2222, a zarazem zapewniałyby możliwość odstąpienia od uchylenia tego przepisu. Wymagałoby to jednak przeformułowania pierwotnych założeń konstrukcji projektu ustawy.

Wprowadzenie zmian do projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 3427 nie wymaga powtórnych konsultacji społecznych. Zgłaszane poprawki do projektu muszą jednak pozostawać w związku z jego pierwotną materią.

Uchwalenie projektu w opiniowanym brzmieniu nie będzie skutkowało objęciem PKP LHS sp. z o.o. zakazem łączenia działalności w postaci zarządu infrastrukturą kolejową ze świadczeniem usług przewozu ani też obowiązkiem stosowania szczególnych zasad rachunkowości, o ile spółka ta świadczyć będzie usługi przewozu regionalnego na wydzielonych liniach kolejowych.