



Warszawa, dnia 19 grudnia 2005 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia prawna o uchwalonej przez Sejm w dniu 16 grudnia 2005 r.
ustawie o Funduszu Kolejowym**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 16 grudnia 2005 r. ustawy o Funduszu Kolejowym, określanej dalej jako "ustawa", jest ustanowienie podstaw prawnych, służących zwiększeniu wysokości środków publicznych wydatkowanych na rzecz kolejnictwa. W związku z tym ustawa tworzy w Banku Gospodarstwa Kolejowego Fundusz Kolejowy oraz określa zasady gromadzenia środków tego Funduszu i finansowania z tych środków zadań na przygotowanie oraz realizację budowy i przebudowy linii kolejowych, remonty i utrzymanie linii kolejowych, a także likwidację zbędnych linii kolejowych. Ponadto środki Funduszu Kolejowego mają być przeznaczane na pokrycie utraconych przez przewoźników kolejowych przychodów w latach 2002-2003 z tytułu obowiązujących ustawowych ulg taryfowych w krajowych przewozach pasażerskich, niepokrytych dotychczas wypłaconymi dotacjami przekazanymi z tego tytułu.

II. Uwagi szczegółowe

1. Użyte w art. 4 ustawy sformułowanie "zarządców infrastruktury kolejowej" powinno zostać zastąpione sformułowaniem "zarządców infrastruktury". Abstrahując bowiem od faktu, iż przepisy opiniowanej ustawy (art. 4, art. 10 i art. 11) posługują się drugim z wymienionych określeń, zaproponowana modyfikacja będzie spójna z ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 86, poz. 789 ze zm.). Art. 4 pkt 7 tej ustawy statuuje pojęcie "zarządca infrastruktury", definiując je jako podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie, przy czym funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej lub jej części mogą wykonywać różne podmioty.

2. Art. 5 pkt 1 ustawy stanowi, że środki Funduszu Kolejowego pochodzą z 20% wpływów z opłaty paliwowej, pobieranych 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 ze zm.). W przepisie tym należy wprowadzić zmianę redakcyjną, polegającą na zastąpieniu wyrazu "pobieranych" wyrazem "pobieranej", który odnosić się powinien do opłaty paliwowej, nie zaś do wyrazu "wpływów".

3. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy w celu zasilenia Funduszu Kolejowego minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może, w imieniu Skarbu Państwa, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, przekazać nieodpłatnie temu ministrowi akcje w spółkach publicznych, stanowiące własność Skarbu Państwa, z uwzględnieniem zakresu finansowania ze środków Funduszu przewidzianego w Programie rzeczowo-finansowym, o którym mowa w art. 7 ust. 1, oraz wartości tych akcji. Mając na względzie fakt, że powołany przepis stanowi jedynie o możliwości przekazania **akcji**, nie zaś **udziałów** w spółkach (dotyczy więc wyłącznie spółek akcyjnych, z pominięciem spółek z ograniczoną odpowiedzialnością), wydaje się, że pojęcie spółki publicznej zostało w nim użyte w rozumieniu art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. Nr 184, poz. 1539), który definiuje ją jako spółkę, w której co najmniej jedna akcja jest zdematerializowana w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. Nr 183, poz. 1538). Jeżeli jednak zaprezentowana wykładnia nie jest tożsama z zamiarem ustawodawcy sejmowego, to zasadne byłoby skreślenie w tym przepisie wyrazu "publicznych" jako mylącego.

4. Z uwagi na dyrektywę techniki prawodawczej, która zakazuje posługiwania się skrótem określenia złożonego, składającego się z więcej niż jednego wyrazu, bez przytoczenia go w tekście aktu normatywnego po raz pierwszy w pełnym brzmieniu, należy postulować, aby w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy wyraz "NBP" został zastąpiony wyrazami "Narodowy Bank Polski".

5. Użyte w art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy sformułowanie "w jednostkach uczestnictwa funduszy inwestycyjnych rynku pieniężnego" powinno zostać zastąpione sformułowaniem "w jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego". Niezależnie bowiem od tego, że art. 5 pkt 7 opiniowanej ustawy posługuje się drugim z wymienionych określeń, zaproponowana modyfikacja będzie spójna z brzmieniem działu VII rozdział 1 i przepisami

art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. Nr 146, poz. 1546 ze zm.), które statuują pojęcie "fundusz rynku pieniężnego" jako szczególny typ funduszu inwestycyjnego.

6. W myśl art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy Program rzeczowo-finansowy wykorzystania środków Funduszu Kolejowego, opracowywany przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, ma określać wykaz zadań w zakresie remontów i utrzymania **infrastruktury kolejowej**, ze wskazaniem przewidywanej wysokości finansowania ze środków Funduszu oraz pozostałych źródeł finansowania tych zadań. Tymczasem zarówno z art. 3 ust. 1, określającego zakres działania Funduszu Kolejowego, jak również z art. 4 i art. 9 ust. 2 pkt 3 wynika, że finansuje on zadania jedynie w zakresie **linii kolejowych**. Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym – aktu normatywnego o charakterze podstawowym dla dziedziny kolejnictwa – przez pojęcie infrastruktury kolejowej należy rozumieć linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury. Z kolei pkt 2 tego artykułu statuuje pojęcie linii kolejowej, określając ją jako tory kolejowe wraz z zajętymi pod nie gruntami oraz przyległy pas gruntu, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego, wraz z zajętymi pod nie gruntami. Zestawienie wyżej wymienionych definicji prowadzi do wniosku, że zakres pojęcia "infrastruktura kolejowa" jest szerszy niż pojęcia "linia kolejowa" – art. 9 ust. 2 pkt 1 opiniowanej ustawy powinien zostać zatem skorygowany w celu zachowania spójności postanowień ustawy w zakresie zadań Funduszu Kolejowego. Mając to na uwadze w przepisie tym wyrazy "infrastruktury kolejowej" należy zastąpić wyrazami "linii kolejowych".

7. Art. 12 ustawy stanowi, że minister właściwy do spraw transportu zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą:

- 1) szczegółowy sposób i terminy dokonywania wypłat ze środków Funduszu Kolejowego;
- 2) sposób i terminy dokonywania przez Bank Gospodarstwa Krajowego lokowania wolnych środków Funduszu Kolejowego, o których mowa w art. 8 ust. 1;
- 3) sposób i terminy zwrotu nadpłaty opłaty paliwowej, o której mowa art. 37o ust. 2 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Treść art. 12 budzi zastrzeżenia trojakiemu rodzajowi.

Po pierwsze, przekazuje on do uregulowania w umowie o bliżej niesprecyzowanym charakterze prawnym materie, których uregulowanie powinno nastąpić w formie normatywnym mającym charakter źródła powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP.

Po drugie, w zakresie dotyczącym określenia terminów dokonywania wypłaty ze środków Funduszu Kolejowego na rzecz zarządców infrastruktury art. 12 pkt 1 pozostaje w sprzeczności z art. 11, który stanowi, że Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, dokonuje wypłat ze środków Funduszu Kolejowego na rzecz zarządców infrastruktury w wysokości i **terminach wynikających z umów zawieranych przez zarządców infrastruktury z ministrem właściwym do spraw transportu.**

Po trzecie, sposób i terminy zwrotu nadpłaty opłaty paliwowej, o której mowa art. 37o ust. 2 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w ogóle nie mogą być regulowane przez opiniowaną ustawę, albowiem problematyka ta jest normowana przez art. 39l pkt 3 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Uwzględniając wyżej wymienione zastrzeżenia należy postulować, aby art. 12 statuował upoważnienie do określenia przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia:

- 1) sposobu dokonywania wypłat ze środków Funduszu na rzecz zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych oraz terminu dokonywania tych wypłat na rzecz przewoźników kolejowych, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia sprawnego dokonywania obsługi zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych;
- 2) sposobu i terminów dokonywania przez Bank Gospodarstwa Krajowego lokat, o których mowa w art. 8 ust. 1, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia racjonalnego gospodarowania okresowo wolnymi środkami Funduszu.

8. Art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wysokość wynagrodzenia prowizyjnego Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu prowadzenia Funduszu Kolejowego oraz sposób i terminy jego wypłaty, uwzględniając koszty Banku Gospodarstwa Krajowego ponoszone w związku z prowadzeniem Funduszu. Powołany przepis upoważniający zawiera wymagane przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wytyczne dotyczące treści rozporządzenia jedynie w odniesieniu do pierwszego elementu

zakresu spraw przekazanych do uregulowania Radzie Ministrów, tj. wysokości wynagrodzenia prowizyjnego Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu prowadzenia Funduszu Kolejowego. Konieczne jest zatem jego stosowne uzupełnienie o wytyczne w odniesieniu do unormowania sposobu i terminów wypłaty tego wynagrodzenia.

9. W art. 15 pkt 1–3 ustawy użyte w różnych przypadkach wyrazy "Krajowy Fundusz Drogowy" należy zastąpić użytym w odpowiednim przypadku wyrazem "Fundusz". Postulat ten wynika z tego, że powołane przepisy – wprowadzając zmiany w art. 37i, art. 37o ust. 2 i art. 37p ust. 2 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym – nie respektują faktu, że art. 1 ust. 1a tej ustawy statuuje skrót w brzmieniu: "Krajowego Funduszu Drogowego, zwanego dalej "Funduszem"".

III. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek, z zastrzeżeniem konieczności wypracowania odpowiedniej koncepcji merytorycznej w odniesieniu do uwagi wyrażonej w pkt. II.3. niniejszej opinii:

- 1) w art. 4 wyrazy "zarządców infrastruktury kolejowej" zastępuje się wyrazami "zarządców infrastruktury";
- 2) w art. 5 w pkt 1 wyraz "pobieranych" zastępuje się wyrazem "pobieranej";
- 3) w art. 6 w ust. 1 po wyrazach "w spółkach publicznych" dodaje się wyrazy "w rozumieniu art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. Nr 184, poz. 1539)";
- 4) w art. 8 w ust. 1 w pkt 1 i 5 wyraz "NBP" zastępuje się wyrazami "Narodowy Bank Polski";
- 5) w art. 8 w ust. 1 w pkt 4 wyrazy "w jednostkach uczestnictwa funduszy inwestycyjnych rynku pieniężnego" zastępuje się wyrazami "w jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego";

- 6) w art. 9 w ust. 2 w pkt 1 wyrazy "infrastruktury kolejowej" zastępuje się wyrazami "linii kolejowych";
- 7) art. 12 otrzymuje brzmienie:
"Art. 12. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określa, w drodze rozporządzenia:
1) sposób dokonywania wypłat ze środków Funduszu na rzecz zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych oraz termin dokonywania tych wypłat na rzecz przewoźników kolejowych, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawnego dokonywania obsługi zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych;
2) sposób i terminy dokonywania przez Bank Gospodarstwa Krajowego lokat, o których mowa w art. 8 ust. 1, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia racjonalnego gospodarowania okresowo wolnymi środkami Funduszu.";
- 8) w art. 14 w ust. 2 po wyrazie "Funduszu" dodaje się wyrazy "i konieczność zapewnienia sprawnego dokonywania tej wypłaty";
- 9) w art. 15 w pkt 1, w art. 37i, w pkt 2, w ust. 2 i w pkt 3, w art. 37p w ust. 2 użyte w różnych przypadkach wyrazy "Krajowy Fundusz Drogowy" zastępuje się użytym w odpowiednim przypadku wyrazem "Fundusz".

opracował Piotr Magda