

Dwa fundusze

Piotr Świątecki



Piotr Świątecki

prawnik i inżynier,
legislator i publicysta

dyrektor biura w Kancelarii Senatu

Tematem tego artykułu są zmiany, wprowadzone w ub. roku do przepisów dotyczących dwóch funduszy celowych, ustanowionych do finansowania infrastruktury: kolejowego i drogowego. Polemika polskich władz z organami UE na temat proporcji środków przeznaczonych na modernizację obu rodzajów infrastruktury odbyła się jakiś czas temu przy otwartej kurtynie i opinia publiczna, a zwłaszcza środowiska związane z transportem, są w tej tematyce zorientowane. W artykule skupiam się jedynie na relacji o formalnym, legitymacyjnym aspekcie zagadnienia. Po wyjaśnieniu istoty funduszu celowego w świetle przepisów o finansach publicznych charakteryzuję zmiany wprowadzone w ub. roku do ustaw regulujących funkcjonowanie państwowych funduszy celowych: kolejowego i drogowego.

Istota funduszu celowego

Zacznę od krótkiej charakterystyki instytucji funduszu. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013r., poz. 885 ze zm.) ustala ogólne zasady tworzenia funduszy budżetowych. To forma gospodarowania środkami publicznymi ukochana przez szefów merytorycznych instytucji i z rezerwą traktowana przez ministerstwo finansów. Według art. 29. ustawy o finansach (...) każdy państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy. Przychody takiego funduszu pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. W zasadzie państwowy fundusz celowy nie powinien posiadać osobowości prawnej. Jest to wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz.

Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Koszty mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotację z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich.

Kwietniowa zmiana Funduszu Kolejowego

Przyjęta 24 kwietnia 2014 r. nowelizacja ustaw: o transporcie kolejowym, o komercjalizacji, restrykturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 644) jest wynikiem inicjatywy poselskiej, zainspirowanej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10 orzekł, że Polska nie zrealizowała zobowiązań, nałożonych przepisami art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 WE z 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa. Trybunał zarzucił Polsce, iż prawo nie stwarza zachęt do zmniejszenia kosztów zapewnienia infrastruktury. W opinii Trybunału nie wolno było dopuścić do tego, by opłaty za dostęp do infrastruktury uwzględniały koszty inne, niż bezpośrednie koszty wykonywania przewozów pociągami. Wykonanie wyroku polega na korekcie zasad finansowania infrastruktury określonych w ustawie o transporcie kolejowym. Korekta obejmuje uchylenie przepisu o pomniejszeniu opłaty podstawowej w konsekwencji pomniejszenia kosztów

ów o przewidywaną dotację na remonty i utrzymanie infrastruktury. Koszty dotąd finansowane z dotacji budżetu państwa mają być przejęte przez zarządcę, pokrywającego je z przychodów od przewoźników, zaś budżet państwa ma sfinansować koszty dotąd opłacane przez zarządcę z tych przychodów. Nastąpiła więc wymiana źródeł finansowania. Przy okazji wypełniono lukę w trybie zatwierdzania stawek dostępu. Ustawa nie określała dotąd konsekwencji sytuacji, w której Prezes UTK odmówił ich zatwierdzenia. Po wejściu nowelizacji w życie będzie już przesądzone, że do czasu dojścia do porozumienia między zarządcą infrastruktury a prezesem Urzędu obowiązują pierwotne stawki.

Październikowa zmiana obu Funduszy

23 października 2014 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1559).

Krajowy Fundusz Drogowy (pierwotnie Krajowy Fundusz Autostradowy) został powołany nowelizacją ustawy o autostradach płatnych uchwaloną 8 września 2000 r. Obecnie w ustawie o autostradach płatnych i Krajowym funduszu Drogowym cały rozdział 6 (pod tytułem: Krajowy Fundusz Drogowy) poświęcony jest gospodarowaniu tym funduszem. Później do tej samej ustawy autostradowej wprowadzono rozdział 5b poświęcony opłacie paliwowej (ustawa z 14.11.2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych), będącej istotnym źródłem finansowania funduszu.

Fundusz Kolejowy został powołany rok później, odrębną ustawą z 16 grudnia 2005 r. w konsekwencji pozytywnych doświadczeń z Funduszem Drogowym.

Oba fundusze są rachunkami prowadzonymi w ostatnim, poza emisyjnym, banku państwowym – Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zgodnie z przepisami ustawy z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych Krajowy Fundusz Drogowy finansuje się zm.in. z budżetu, własnych dochodów, opłaty paliwowej i innych opłat pobieranych w związku z funkcjonowaniem autostrad i dróg z obligacji. Fundusz Drogowy ma m.in. finansować budowę i przebudowę dróg krajowych oraz systemy poboru opłat. Służby do rozliczeń z koncesjonariuszami autostradowymi.

Związek dwu Funduszy

Jako że w przyrodzie nic nie ginie, by w jednym miejscu dolożyć, z innego należy odebrać.

W art. 5 zasadniczej ustawy z 16.12.2005 r. o Funduszu Kolejowym wskazano przychody z opłaty paliwowej jako przejściowe źródło zasilania Funduszu Kolejowego. Art. 5 ust. 2 nakazał, by w 2009 r. środki Funduszu powiększyć o 200 mln zł przekazanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego z bieżących wpływów z opłaty paliwowej. Choć rok 2009 minął, przepis nadal w ustawie pozostał... Według kolejnego przepisu, art. 5 ust. 3 ustawy o Funduszu Kolejowym, ten ostatni miał być zasilany w latach 2010-2015 corocznie o 100 mln zł – również z bieżących wpływów z opłaty paliwowej, wpłacanych przez BGK.

Nowelizacja październikowa zmierza do znacznego podniesienia tych wartości. Omawiana ustawa nakazuje przekazanie na fundusz kolejowy, nadal z bieżących wpływów z opłaty paliwowej, kwot; po 100 mln zł rocznie w latach 2010-2014, 500 mln zł w 2015r. oraz po 400 mln zł rocznie w latach 2016-2019.

Istota opłaty paliwowej

Przypomnijmy, że opłata paliwowa, obliczana jako iloczyn ustalonej stawki jednostkowej i ilości paliwa (gazu) wprowadzonego na rynek krajowy paliw, wykorzystywanego do napędu silników spalinowych, została wprowadzona ustawą z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Przyjęto na wstępie, że opłata paliwowa,

wynosząca od 7 do 26 groszy na litr paliwa, podzielona ma być między dwa krajowe fundusze – drogowy i kolejowy – w proporcji 80 % do 20 %. Tę klarowną formułę korygowano potem dodatkowymi, corocznymi przelewami, skorygowanymi omawianą tu nowelizacją.

Omawiana dziś ustawa z 12 września br. nowelizuje również ustawę „autostradową” z 27.10.1994 r., wprowadzając do niej również zastrzeżenia o przekazywaniu, w latach 2010-2019, znacznych sum z przychodów Krajowego Funduszu Kolejowego pochodzących z opłat paliwowych. W istocie więc tę samą dyspozycję – przelewu określonych kwot między funduszem drogowym a kolejowym – umieszczono w dwóch różnych ustawach; i w ustawie autostradowej i w ustawie o Funduszu Kolejowym.

Przy okazji zmiany wprowadzanej do ustawy o autostradach płatnych zastrzeżono, że w latach 2015-2019 opłata paliwowa ma być podwyższona o 25 zł za 1000 litrów (lub kilogramów); jak się należy domyślać, zmiana jest dokonana ze względu na konieczność sfinansowania zwiększonych przelewów do Funduszu Kolejowego.

To podwyższenie opłaty następuje w stosunku do wartości, obliczonej jako opłata początkowa, zwaloryzowana corocznie ze względu na inflację. Skoro podwyżka ma mieć charakter przejściowy, jedynie do 2019 r., oznacza to, że – przynajmniej dziś – ustawodawca zakłada obniżenie tej opłaty w 2020 r. w stosunku do 2019 r.

Skutki dla kolei

Wszystko wskazuje na to, że omawiana tu nowelizacja październikowa doprowadzi do zwiększenia możliwości wykorzystania środków Funduszu Kolejowego. Środki te, zgodnie z dyspozycją ustawową (art. 3 zasadniczej ustawy z 16.12.2005 r. o Funduszu Kolejowym) są gromadzone i wykorzystywane na przygotowanie i realizację budowy i przebudowy, remonty i utrzymanie oraz likwidację zbędnych linii kolejowych, bieżące wydatki PLK SA związane z zarządzaniem infrastrukturą kolejową oraz spłaty kredytów i pożyczek (sfinansowanie emisji obligacji) na cele inwestycyjne. Chodzi oczywiście o realizację zadań finansowanych ze środków Funduszu, a więc mieszczących się w jego zakresie wsparcia.

Źródłami zasilania Funduszu Kolejowego są, prócz opłaty paliwowej, wpływy z obligacji, kredytów i pożyczek.

Przejdźmy do ustawy z 16.12.2005 r. o Funduszu Kolejowym przewiduje finansowanie innych jeszcze zadań. Jej art. 3 ust. 4 pozwala na finansowanie w latach 2009 – 2015 zakupów, modernizacji i napraw pojazdów kolejowych, dokonywanych przez samorządowe województwa. Dotyczy to tylko pojazdów przeznaczonych do wykonywania przewozów pasażerskich na w ramach usług publicznych. Ponadto w 2012 r. kwotę 150 mln zł z Funduszu Kolejowego przekazano samorządowym województwom na zakup udziałów w spółce Przewozy Regionalne. W 2010 r. Skarb Państwa kupował od PKP SA, za środki z Funduszu, udziały w Przewozach Regionalnych. Z perspektywy podatnika – obywatela wygląda to trochę tak, że za nasze pieniądze kupiliśmy od własnej spółki udziały w drugiej, naszej własnej spółce...

Konsekwencją nowelizacji z 23.10.2014 r. będzie podwyższenie opłaty paliwowej, wykorzystywanej do zasilania funduszu kolejowego (w większej skali) i funduszu drogowego.

Aby nie pociągnęło to za sobą inflacyjno-wzrostu cen paliw proporcjonalnie obniżona zostanie akcyza na paliwa. Chodzi o poważne kwoty, gdyż wpływy z opłaty paliwowej wyniosły w 2013 r. aż 4,65 mld zł. Licząc się z próbami unikania zwiększonej opłaty paliwowej, w ustawie o podatku akcyzowym objęto ją zabezpieczeniem paliwowym. Nie odczujemy tych zmian w portfelach dotąd, dokąd ceny paliw będą orężem w walce mocarstw... ◀