

ANALIZA PRAWNO-EKONOMICZNA

w przedmiocie przekształcenia MPK
z zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną
odpowiedzialnością

Na zlecenie:

Miasta Łomża
Pl. Stary Rynek 14, 18 - 400 Łomża



Wrocław, 10.08.2018 r.
(po uwagach Zamawiającego)

SPIS TREŚCI

1. PRZEDMIOT I PODSTAWY PRAWNE BADANIA	4
2. ZAGADNIENIA WSTĘPNE	8
2.1 LIKWIDACJA SAMORZĄDOWEGO ZAKŁADU BUDŻETOWEGO W CELU ZAWIĄZANIA SPÓŁKI KAPITAŁOWEJ.....	8
2.1.1 PRZESŁANKI PRZEKSZTAŁCENIA.....	8
2.1.2 FORMA ORGANIZACYJNO - PRAWNA.....	9
2.2 CZYNNOŚCI ZWIĄZANE Z PRZEKSZTAŁCENIEM	16
3. ANALIZA PRAWNO - EKONOMICZNA	18
3.1 ANALIZA OBECNIE FUNKCJONUJĄCEJ KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W ŁOMŻY I MPK JAKO ZAKŁADU BUDŻETOWEGO	18
3.2 ANALIZA WYMOGÓW DLA PODMIOTU WEWNĘTRZNEGO, KTÓRE MUSI SPEŁNIĆ MPK W ŁOMŻY JAKO SPÓŁKA Z O.O.	21
3.2.1 POJĘCIE PODMIOTU WEWNĘTRZNEGO W ROZUMIENIU PRZEPISÓW POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCYCH, W TYM: ROZPORZĄDZENIA 1370/20017, UPTZ I ORZECZNICTWA TSUE	21
3.2.2 KRYTERIA KWALIFIKACJI PRZEDSIĘBIORSTWA W ZAKRESIE STATUSU PODMIOTU WEWNĘTRZNEGO	28
3.2.3 WERYFIKACJA STATUSU PODMIOTU WEWNĘTRZNEGO.....	36
3.3 PROPOZYCJE EWENTUALNYCH ZMIAN ORGANIZACYJNO ZARZĄDCZYCH DOTYCZĄCYCH SYSTEMU ŁOMŻYŃSKIEJ KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ JAKO CAŁOŚCI (W TYM NOWEGO PODZIAŁU ZADAŃ POMIĘDZY ORGANIZATORA I OPERATORA JAKO SPÓŁKI Z O.O.)	38
3.3.1 WARIANT 1	51
3.3.2 WARIANT 2	54
3.3.3 WARIANT 3	57
3.4 METODYKA WYLICZENIA REKOMPENSATY FINANSOWEJ DLA MPK SP. Z O.O. W ŁOMŻY W OKRESIE OBOWIĄZYWANIA NOWEJ UMOWY PRZEWOZOWEJ, ZAWARTEJ NA OKRES 10 LAT	62
3.4.1 ZASADY OGÓLNE - FINANSOWANIE ZA POMOCĄ REKOMPENSATY	62
3.4.2 ZASADY OGÓLNE - WYSOKOŚĆ REKOMPENSATY	63
3.4.3 ZASADY SZCZEGÓLNE - ROZPORZĄDZENIE (WE) NR 1370/2007.....	64
3.4.4 ZASADY SZCZEGÓLNE - USTAWA O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM	64
3.4.5 ZASADY SZCZEGÓLNE - WYTYCZNE MINISTERSTWA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU	65
3.4.6 OBLICZENIE REKOMPENSATY	67
3.4.7 ROZSĄDNY ZYSK	68

3.5	SZACUNKOWE WYLICZENIE WYSOKOŚCI (KWOTY) REKOMPENSATY FINANSOWEJ DLA MPK SP. Z O.O. W ŁOMŻY DLA OKRESU OBOWIĄZYWANIA NOWEJ UMOWY PRZEWOZOWEJ ZAWARTEJ NA OKRES 10 LAT W OPARCIU O DANE FINANSOWE KSIĘGOWE ZAMAWIAJĄCEGO I WIEDZY EKSPERCKIEJ	69
3.5.1	ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE	69
3.5.2	ZAŁOŻENIA DLA KOSZTÓW OPERACYJNYCH	70
3.5.3	PLAN INWESTYCYJNY SPÓŁKI NA LATA 2019 - 2028	71
3.5.4	PROGNOZA KOSZTÓW	71
3.5.5	KOSZTY DZIAŁALNOŚCI OPERACYJNEJ	71
3.5.6	PRZYCHODY ZWIĄZANE Z DZIAŁALNOŚCIĄ PODSTAWOWĄ	78
3.5.7	ROZSĄDNY ZYSK	82
3.5.8	SZACUNKOWA WARTOŚĆ REKOMPENSATY	84
3.6	ANALIZA WPROWADZENIA BEZPŁATNEJ KOMUNIKACJI NA TERENIE MIASTA ŁOMŻA, WRAZ Z DODATKOWYM WARIANTEM, ŻE BEZPŁATNA KOMUNIKACJA BĘDZIE OBOWIĄZYWAŁA RÓWNIEŻ W PRZYPADKU REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU TRANSPORTU ZBIOROWEGO PRZEZ MIASTO ŁOMŻA NA RZECZ GMIN OŚCIENNYCH (GM. ŁOMŻA, PIĄTNICA, NOWOGRÓD, ZBÓJNA, WIZNA)	86
3.6.1	WPROWADZENIE BEZPŁATNEJ KOMUNIKACJI NA TERENIE MIASTA ŁOMŻA	86
3.6.2	WPROWADZENIE BEZPŁATNEJ KOMUNIKACJI NA TERENIE MIASTA ŁOMŻA RÓWNIEŻ W PRZYPADKU REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU TRANSPORTU ZBIOROWEGO PRZEZ MIASTO ŁOMŻA NA RZECZ GMIN OŚCIENNYCH (GM. ŁOMŻA, PIĄTNICA, NOWOGRÓD, ZBÓJNA, WIZNA)	88
3.7	WSKAZANIE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA I SPOSOBU POKRYCIA - W RAMACH PRZEKSZTAŁCENIA LUB PRZED PRZEKSZTAŁCENIEM - UJEMNYCH ŚRODKÓW OBROTOWYCH	91
3.8	WSKAZANIE MOŻLIWOŚCI DODATKOWEGO ŹRÓDŁA PRZYCHODÓW PO PRZEKSZTAŁCENIU - NA POZIOMIE MINIMUM 20 % OGÓLNYCH PRZYCHODÓW ..	92
3.9	OKREŚLENIE TRYBU I SPOSOBU PRZEKSZTAŁCENIA TRWAŁEGO ZARZĄDU W PRAWO UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO I WSZELKICH SKUTKÓW Z TYM ZWIĄZANYCH	97
3.10	OKREŚLENIE OPTIMALNEGO SPOSOBU WYCENY MAJĄTKU PRZEKAZYWANEGO SPÓŁCE Z O.O. (W TYM AUTOBUSÓW I INNYCH ŚRODKÓW TRWAŁYCH, Z KTÓRYCH MPK KORZYSTA NA PODSTAWIE UMOWY UŻYCZENIA)	102
3.11	PROGNOZA FUNKCJONOWANIA MPK W FORMIE SPÓŁKI (PROGNOZOWANE PRZYCHODY, KOSZTY ITP.), SKUTKI POWSTANIA SPÓŁKI	103
4.	KONKLUZJE	104
	ZAŁĄCZNIKI	107

1. PRZEDMIOT I PODSTAWY PRAWNE BADANIA

Niniejszy audyt został sporządzony na zamówienie Miasta Łomży (dalej: „Miasto”) będącej Zamawiającym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1579), a jego przedmiotem jest opracowanie analizy i dokumentacji dotyczącej przekształcenia MPK z zakładu budżetowego w spółkę z o.o.

W szczególności, zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, będącego załącznikiem nr 1 do umowy z dnia 12 kwietnia 2018 roku przedmiotem niniejszego zamówienia jest analiza funkcjonowania łomżyńskiej komunikacji miejskiej pod kątem uwarunkowań wynikających z przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę z o.o. oraz możliwości uzyskania dofinansowania ze środków unijnych - zgodnie z dodatkowymi wymogami obowiązującymi w bieżącej perspektywie finansowej UE.

Przedmiotowe opracowanie obejmuje m.in.:

- analizę obecnie funkcjonującej komunikacji miejskiej w Łomży i MPK jako zakładu budżetowego,
- analizę wymogów dla podmiotu wewnętrznego, które musi spełnić MPK w Łomży jako spółka z o.o.,
- propozycje ewentualnych zmian organizacyjno - zarządczych dotyczących systemu łomżyńskiej komunikacji miejskiej jako całości (w tym nowego podziału zadań pomiędzy organizatora i operatora - jako spółkę z o.o.),
- metodykę wyliczenia rekompensaty finansowej dla MPK Sp. z o.o. w Łomży w okresie obowiązywania nowej umowy przewozowej, zawartej na okres 10 lat,
- szacunkowe wyliczenie wysokości (kwoty) rekompensaty finansowej dla MPK Sp. z o.o. w Łomży dla okresu obowiązywania nowej umowy przewozowej zawartej na okres 10 lat w oparciu o dane finansowe księgowe Zamawiającego i wiedzy eksperckiej,
- analizę wprowadzenia bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża, wraz z dodatkowym wariantem, że bezpłatna komunikacja będzie obowiązywała również w przypadku realizacji zadań z zakresu transportu zbiorowego przez Miasto Łomża na rzecz gmin ościennych (gm. Łomża, Piątnica, Nowogród, Zbójna, Wizna),
- wskazanie źródła finansowania i sposobu pokrycia - w ramach przekształcenia lub przed przekształceniem - ujemnych środków obrotowych,

- wskazanie możliwości dodatkowego źródła przychodów po przekształceniu - na poziomie minimum 20 % ogólnych przychodów,
- określenie trybu i sposobu przekształcenia trwałego zarządu w prawo użytkowania wieczystego i wszelkich skutków z tym związanych,
- optymalny sposób wyceny majątku przekazywanego spółce z o.o. (w tym autobusów i innych środków trwałych, z których MPK korzysta na podstawie umowy użyczenia),
- prognozę funkcjonowania MPK w formie spółki (prognozowane przychody, koszty itp.), skutki powstania spółki.

Ponadto, opracowanie obejmuje projekt wieloletniej (10-letniej) umowy wykonawczej pomiędzy organizatorem publicznego transportu zbiorowego a MPK Sp. z o.o. w Łomży jako operatorem wraz z niezbędnymi załącznikami.

Analiza dotyczy wyłącznie kwestii w niej określonych i nie może być interpretowana jako obejmująca, w tym przez domniemanie, inne, niewspomniane w niej kwestie. Żadnego stwierdzenia zawartego w niniejszej analizie nie można uważać za wyrażenie oceny na temat jakichkolwiek oświadczeń i zapewnień lub innych informacji zawartych w dowolnym dokumencie zbadanym w związku z przygotowaniem analizy, o ile nie jest to wyraźnie potwierdzone w przedmiotowym opracowaniu.

Przygotowując niniejsze opracowanie przeanalizowano i polegano wyłącznie na informacjach otrzymanych od Zamawiającego i/lub Spółki w formie pisemnej i ustnej. Nie badano ani nie weryfikowano prawdziwości przedstawionego stanu faktycznego.

Podstawą do sporządzenia analizy były m.in. następujące akty prawne oraz dokumenty przedłożone Wykonawcy:

Akty prawne, w tym:

- 1) Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1867, poz. 1920, poz. 1954, z 2017 r. poz. 730) - dalej UPTZ,
- 2) Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia rady

(EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 z dnia 23 października 2007 r. (Dz. Urz. UE. L Nr 315, str. 1) - dalej **Rozporządzenie 1370/2007**,

- 3) Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 115 z 09.05.2008 r.), zwany dalej jako **TFUE**,
- 4) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE, dalej jako **Dyrektywa 2014/25**,
- 5) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, dalej jako **Dyrektywa 2014/24**,
- 6) Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) zwana dalej: **UGK**,
- 7) Komunikat Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (2014/C 92/01), dalej jako **Komunikat KE**,
- 8) Wytyczne Ministerstwa Rozwoju w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym (z dnia 19.10.2015 r. z późniejszymi zmianami), dalej jako **Wytyczne MIR**,
- 9) Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, z późn. zm.), dalej jako ustawa o **KRS**.

Dokumenty dostarczone Wykonawcy, w tym:

- 1) statut zakładu,
- 2) inne akty wewnętrzne zakładu: np. regulamin organizacyjny,
- 3) rozkład jazdy linii komunikacyjnych objętych powierzaniem usług,
- 4) plan działalności i plan finansowy podmiotu na wszystkie lata planowanego powierzenia,

- 5) plan dot. ilości zleconej pracy przewozowej,
- 6) rozliczenie własne rekompensaty za 2017 r.,
- 7) przychody, koszty i wyniki poszczególnych działalności za 2017 r. (analityka i syntetyka),
- 8) plan nakładów inwestycyjnych
- 9) plan amortyzacji na lata 2019-2028,
- 10) raporty zarządcze za zamknięte okresy 2017 r. jeśli są sporządzane oraz inne raporty dotyczące świadczonych usług, składane okresowo w uzgodnionej formie,
- 11) przychody, koszty i wyniki poszczególnych działalności dot. 2017 roku.

2. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Celem przedstawienia analizy nt. przekształcenia MPK z zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w sposób kompleksowy, autorzy niniejszej analizy wskazują na wstępie informacje ogólne dotyczące:

- 1) likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki kapitałowej, w tym takie zagadnienia jak:
 - przesłanki przekształcenia,
 - formy organizacyjno - prawne wraz z określeniem podobieństw i różnic,
 - prawne uwarunkowania przekształcenia,
- 2) czynności związane z przekształceniem.

2.1 LIKWIDACJA SAMORZĄDOWEGO ZAKŁADU BUDŻETOWEGO W CELU ZAWIĄZANIA SPÓŁKI KAPITAŁOWEJ

2.1.1 PRZESŁANKI PRZEKSZTAŁCENIA

W celu wykonywania zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego, ustawodawca dopuszcza tworzenie jednostek organizacyjnych JST. Dla przykładu Gmina może więc na mocy uchwały rady miasta utworzyć samorządowy zakład budżetowy, działający na podstawie statutu. Wówczas, Gmina powierza realizację zadań własnych z zakresu użyteczności publicznej zakładowi budżetowemu na mocy aktów władnych organów jednostki, jeżeli oczywiście zadanie te mieszczą się w katalogu zadań, dla których utworzono ów zakład. Takim zadaniem jest chociażby lokalny transport publiczny, jak w przypadku MPK w Łomży.

Takie rozwiązanie nie jest wyłączną formą realizacji zadań. Przepisy ustaw ustrojowych pozwalają bowiem na zawieranie przez jednostki samorządu terytorialnego umów z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań własnych. Wynika to wprost z art. 3 UGK, który stanowi, iż „gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego”.

Wybór formy wykonywania zadań należy do jednostki samorządu terytorialnego. *„...do decyzji właściwej jednostki samorządu terytorialnego będzie należał wybór formy organizacyjno-prawnej wykonywanej gospodarki komunalnej w celu realizacji zadań własnych. Rozstrzygnięcie rady gminy, rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego ma w tym zakresie charakter dyskrecyjny i nie jest ograniczone przepisami ustawy. Jednocześnie ustawa o gospodarce komunalnej nie zawiera*

żadnych wskazówek, które preferowałyby którykolwiek ze sposobów wykonywania gospodarki komunalnej." (Odpowiedź na interpelację nr 6264 w sprawie zmian w zakresie udzielania tzw. zamówień in-house, Odpowiadający: podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj, Warszawa, 17.10.2016 r.).

Powszechnie panuje pogląd, że forma prawna samorządowego zakładu budżetowego nie sprzyja prowadzeniu przez niego działalności w sposób ekonomiczny i konkurencyjny wobec innych funkcjonujących na rynku podmiotów, a jego przekształcenie w spółkę prawa handlowego znacząco uzdrawia tę sytuację.

Przyjmuje się, że decyzja o przekształceniu powinna zapewnić lepsze funkcjonowanie usług oraz wzrost sprawności podmiotu komunalnego. Najczęściej bowiem spotykaną formą wykonywania zadań publicznych są spółki kapitałowe, a szczególnie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Przesłanki przekształcenia można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: z punktu widzenia podmiotu przekształcanego oraz z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego. Te pierwsze oczywiście nie mogą determinować decyzji o przekształceniu, ale warto je zauważyć. Szerzej o wskazanej materii w dalszej części opracowania.

2.1.2 FORMA ORGANIZACYJNO - PRAWNA

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20.12.1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827), gospodarka komunalna może być prowadzona przez JST w szczególności w formach: samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Zadania własne JST wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe mieszczą się więc w pojęciu gospodarka komunalna jako zadania o charakterze użyteczności publicznej, zaś ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, w tym w zakresie transportu zbiorowego.

Na tle formy organizacyjno - prawnej samorządowego zakładu budżetowego i spółki z o.o. jawią się nieznaczne podobieństwa, ale też szereg istotnych różnic, które przedstawiono w poniższej tabeli:

Samorządowy zakład budżetowy	Spółka kapitałowe np. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
Jednostka sektora finansów publicznych Nie ma osobowości prawnej: - działa w imieniu i na rachunek podmiotu, który go utworzyła, - stroną czynności prawnej dokonanej przez kierownika samorządowego zakładu budżetowego jest jednostka samorządowa. Wyjątek: prawo pracy (art. 3 ustawy z dnia 26.06.1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917)). Na tej płaszczyźnie następuje przyznanie zakładowi budżetowemu zarówno zdolności sądowej, jak i pełnej możliwości bycia powodem i pozwanym w sprawach ze stosunku pracy, - dyrektor zakładu działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta (art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8.03.1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994)), - jednostka samorządowa określa zasady gospodarowania mieniem wydzielonym na potrzeby zakładu. Mienie nadal pozostaje w bezpośrednim władztwie określonej jednostki samorządowej, - JST ponosi całkowitą odpowiedzialność za zobowiązania samorządowej zakładu budżetowego. Jednostka samorządu terytorialnego przejmuje również zobowiązania zakładu w przypadku jego likwidacji, - realizuje zadania własne JST czyli zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, - brak wymogu posiadania kapitału zakładowego, - jest on uzależniony od parametrów ustalonych w uchwale budżetowej wcześniej przyjętej przez organ	Jednostka niezaliczana do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27.08.2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077)) Ma osobowość prawną: - w sferze prawa cywilnego jest odrębnym podmiotem, - ma pełną zdolność do czynności prawnych, zdolność sądową, - zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę, - ma własny majątek. W jednoosobowych spółkach gminy funkcję zgromadzenia wspólników pełnią organy wykonawcze danej jednostki samorządowej np. prezydenci/burmistrzowie/wójtowie, - gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy (art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), - w sferze prowadzenia działalności statutowej nie korzysta z autonomii, spółka z o.o. realizuje cele zgodne z umową spółki, - jest spółką kapitałową, a jej istotą jest wnoszony przez wspólników kapitał, - znacznie większa autonomia jednostki w zakresie działalności bieżącej, spółka ma wpływ na kierunki inwestowania, możliwość wygoszpodarowania środków na ten cel, - spółka ma możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału

stanowiący JST, reżymy dokonywania wydatków są określone w ustawie o finansach publicznych, – możliwość zaciągania zobowiązań jedynie pod warunkami określonymi w ustawie o finansach publicznych, zakaz finansowania działalności zakładu budżetowego środkami o charakterze zwrotnym	
--	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „Spółki jednostek samorządu terytorialnego” pod redakcją A. Zołotar

Na podstawie przedstawionej tabeli można stwierdzić, że przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością niesie za sobą wiele korzystnych aspektów.

Z punktu widzenia JST, w wyniku przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę z o.o. powstaje podmiot:

- ⇒ zarządzany w sposób bardziej elastyczny,
- ⇒ zainteresowany redukcją kosztów,
- ⇒ zmotywowany do poszukiwania dodatkowych możliwości na runku,
- ⇒ mający możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału, np. zaciągania kredytów, przy czym własność mienia zwiększa w sposób znaczący jego zdolność kredytową,
- ⇒ mający wpływ na kierunki inwestowania, jakkolwiek JST nie musi pozbawić się możliwości współdecydowania o inwestycjach - zależy to od odpowiednich zapisów umowy spółki (bądź statutu spółki w przypadku spółki akcyjnej),
- ⇒ umożliwiający JST wydzielenie na zewnątrz zobowiązań wynikających z jego działalności, a przez to zmniejszenie ogólnego zadłużenia budżetu.

Podsumowując powyższe zagadnienia wstępne, należy stwierdzić, iż przekształcenie zakładu w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością niesie za sobą pozytywne zmiany, w szczególności to, iż podmiot taki będzie działał na podstawie rachunku

ekonomicznego, będzie redukował koszty i zaciągał zobowiązania na własny rachunek. Wszelkie więc korzyści płynące ze zmiany formy organizacyjno - prawnej z samorządowego zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością stanowią niewątpliwie pozytywną przesłankę przekształcenia.

Biorąc pod uwagę charakter zadania własnego z zakresu transportu zbiorowego, jakie mogą być wykonywane przez zakłady budżetowe, należy stwierdzić, że ta forma organizacyjno - prawna nie sprzyja podnoszeniu efektywności działania. W większości przypadków cena usługi komunalnej nie rekompensuje kosztu jej wytworzenia. W konsekwencji następuje konieczność dofinansowania samorządowego zakładu budżetowego w formie dotacji przedmiotowej.

Z punktu widzenia zasad finansowania, relacji właścicielskich, swobody działania i rozwoju, spółkę należy uznać za lepsze rozwiązanie niż inne tradycyjne formy organizacyjne, takie jak jednostka budżetowa czy samorządowy zakład budżetowy, które są powiązane z gminą zależnościami finansowymi i organizacyjnymi. W związku z powyższym, coraz więcej miast i gmin powołuje spółki komunalne do zarządzania infrastrukturą transportową. Przekształcenie umożliwi im m.in. realizację obowiązków powierzonych JST poprzez zaciąganie zobowiązań na finansowanie inwestycji bezpośrednio przez spółkę, a zobowiązanie takie faktycznie nie obciąża zadłużenia JST. Często zdarza się, że przekształcenie zakładu staje się jedynym sposobem na wypełnienie ustawowych obowiązków.

2.1.3. PRAWNE UWARUNKOWANIA PRZEKSZTAŁCENIA

Zagadnienie likwidacji i przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego nie jest szczegółowo uregulowane przepisami prawa, tak jak ma to miejsce w odniesieniu np. do przedsiębiorstw państwowych czy spółek kapitałowych. Regulacje dotyczące kwestii zarówno likwidacji, jak i przekształcenia zakładu budżetowego są zawarte w ustawach ustrojowych jednostek samorządowych np. w ustawie o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz lit. f ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących zasad: nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, a także tworzenia i przystępowania do

spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich. Rada gminy ma również wyłączną kompetencję do tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, *„Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno-prawną i likwiduje samorządowy zakład budżetowy”*.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, *„Likwidując samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu tego zakładu”*. Natomiast na podstawie art. 16 ust. 5 - 7 ww. ustawy, *„Przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzednio jego likwidacji. Należności i zobowiązania likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego przejmuje organ, który podjął decyzję o likwidacji, z zastrzeżeniem ust. 7. Należności i zobowiązania samorządowego zakładu budżetowego likwidowanego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną przejmuje utworzona jednostka”*.

Literalne odczytanie art. 16 ustawy o finansach publicznych pozwala uznać, że przejęcie należności i zobowiązań samorządowego zakładu budżetowego jest możliwe pod następującymi warunkami:

- 1) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przekształca w inną formę organizacyjno - prawną samorządowy zakład budżetowy,
- 2) należności i zobowiązania samorządowego zakładu budżetowego likwidowanego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno - prawną przejmuje utworzony podmiot.

Jedynym więc możliwym rozwiązaniem w świetle powyższych przepisów jest likwidacja zakładu budżetowego, a następnie przekształcenie go w spółkę prawa handlowego. Należy przy tym zauważyć, że w toku takiej procedury należności i zobowiązania zlikwidowanego pierwotnie samorządowego zakładu budżetowego przejmie organ, który podjął decyzję o likwidacji (*„Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. C. Banasiński, M.K. Jaroszyński*).

Przepis art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, że „Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą tworzyć, łączyć, przekształcać w inną formę organizacyjno-prawną i likwidować samorządowe zakłady budżetowe zgodnie z przepisami ustawy oraz przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”.

Art. 22 ww. ustawy stanowi:

Ust. 1: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, zdecydować o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostającego po jego likwidacji”.

Ust. 2: „Mienie pozostające po likwidacji samorządowego zakładu budżetowego może być także wniesione do zawiązanej przez jednostkę samorządu terytorialnego spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym”.

Ust. 3: „Czynności związane z likwidacją samorządowego zakładu budżetowego w celu, o którym mowa w ust. 1, wykonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego”.

Obecnie obowiązująca treść art. 22 w zasadzie przesądza, że przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w spółkę może nastąpić jedynie poprzez likwidację tej formy organizacyjnej i zawiązanie spółki z o.o. lub akcyjnej na bazie majątku zlikwidowanego zakładu (*Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej*, M. Szydło).

Procedura określona w art. 22, tj. wniesienie do spółki majątku zlikwidowanego samorządowego zakładu budżetowego jest zbieżna z uregulowaniami ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z jej art. 16 ust. 5 przekształcenie zakładu w inną formę organizacyjnoprawną wymaga wcześniejszej jego likwidacji (*Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej*, M. Szydło). Takie też stanowisko zostało zaprezentowane w judykaturze (wyrok WSA w Kielcach z 30.9.2010 r., I SA/Ke 410/10). W wyroku tym sąd uznał, że: „Bezpośrednie modelowe przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę, przy którym nie przeprowadza się postępowania likwidacyjnego i nie zachodzi konieczność zakładania od podstaw spółki, nie jest

*możliwe, a podjęta przez organ stanowiący samorządu terytorialnego decyzja o przekształceniu zakładu budżetowego w spółkę może być zrealizowana wyłącznie poprzez jego likwidację zgodnie z art. 22 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej oraz art. 16 ust. 5 ustawy o finansach publicznych i wniesienie mienia pozostałego po likwidacji do spółki". Sąd ten słusznie wskazał, że w przypadku art. 22 i 23 ustawy o gospodarce komunalnej przy uwzględnieniu treści art. 16 ust. 5 i 7 ustawy o finansach publicznych dochodzi do swoistego przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego w spółkę kapitałową, które to przekształcenie poprzedzone jest likwidacją zakładu budżetowego. Pojęcie przekształcenia użyte w ww. ustawie należy, jak wskazuje M. Szydło, ujmować w sposób szeroki (*Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej*, M. Szydło).*

W tym miejscu należy również się odnieść do użytego znaczenia użytego w treści art. 22 ust. pojęcia "likwidacja". Przyjęcie, że mamy do czynienia z likwidacją samorządowego zakładu budżetowego przesądza, że likwidacja oznacza fizyczne zakończenie działalności danego zakładu, nie zaś jedynie formalne zakończenie prowadzenia przez tę jednostkę działalności.

W literaturze prezentowane są różne poglądy na temat przekształcenia. Większość jednak autorów jest zgodna co do tego, że w przypadku przekształcenia zakładu na podstawie tych artykułów nie występuje ani likwidacja w znaczeniu przedmiotowym (art. 55¹ KC), ponieważ wkładem jest mienie będące w dyspozycji zakładu budżetowego, ani też likwidacja podmiotowa, gdyż zakład budżetowy nie ma osobowości prawnej.

Biorąc pod uwagę datę przekształcenia, należy również uwzględnić przepisy ustawy z dnia 29.09.1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395). Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe zamyka się na dzień poprzedzający zmianę formy prawnej. Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego stanowi zmianę formy prawnej, dlatego jeśli uchwała o przekształceniu wskazuje na likwidację zakładu celem przekształcenia na określony dzień, to zamknięcie ksiąg zakładu powinno nastąpić na ten dzień, co oznacza również zaprzestanie przez zakład wykonywania działalności statutowej, połączonej z wniesieniem mienia tego zakładu na pokrycie wkładu w spółce prawa handlowego. Do takiego wniosku prowadzi również brzmienie przepisu art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który wiąże rozpoczęcie działalności ze zdarzeniem wywołującym skutki o charakterze majątkowym lub finansowym. W przypadku zawiązania spółki z

ograniczoną odpowiedzialnością, zdarzeniem takim jest zawarcie umowy spółki w formie aktu notarialnego, która określa wysokość kapitału zakładowego.

2.2 CZYNNOŚCI ZWIĄZANE Z PRZEKSZTAŁCENIEM

Procedurę zmierzającą do przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego w spółkę z o.o. można podzielić na 3 etapy:

- 1) przygotowanie koncepcji przekształcenia,
- 2) uchwała organu stanowiącego JST o likwidacji zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki z o.o.,
- 3) wykonanie uchwały.

Po przygotowaniu koncepcji przekształcenia, organ wykonawczy JST przygotowuje dla organu stanowiącego projekt uchwały przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego na mocy przepisów ustaw samorządowych. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

Na podstawie art. 22 ust. 3 UGK czynności związane z likwidacją samorządowego zakładu budżetowego w celu jego przekształcenia wykonuje organ wykonawczy JST. Na nim spoczywa odpowiedzialność za prawidłowe przeprowadzenie całego procesu.

Czynności wykonania uchwały można podzielić na dwie grupy:

- 1) czynności wykonywane w JST,
- 2) czynności wykonywane w samorządowym zakładzie budżetowym (nadzorowane przez organ wykonawczy).

Pierwsza faza, oprócz nadzoru nad prawidłowym przebiegiem likwidacji, składa się z dwóch elementów:

- aktu zawiązania spółki,
- aktu zgłoszenia jej do KRS.

Co do zasady, wszystkie dokumenty do KRS składa zarząd nowo utworzonej spółki

(spółki w organizacji), zgodnie z ogólnymi zasadami Kodeksu spółek handlowych. Poza tym zarząd spółki powstałej z przekształcenia zakładu budżetowego jeszcze przed złożeniem wniosku w KRS (a więc na etapie spółki w organizacji) występuje o nadanie numeru REGON i NIP.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji z chwilą wpisu do rejestru staje się spółką z ograniczoną odpowiedzialnością i uzyskuje osobowość prawną. Z tą chwilą staje się ona podmiotem praw i obowiązków spółki w organizacji (art. 12 KSH).

3. ANALIZA PRAWNO - EKONOMICZNA

3.1 ANALIZA OBECNIE FUNKCJONUJĄCEJ KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W ŁOMŻY I MPK JAKO ZAKŁADU BUDŻETOWEGO

Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy w Łomży to jednostka organizacyjna Miasta Łomża powołana w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej w zakresie transportu zbiorowego. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy w Łomży działa na podstawie: Uchwały nr 133/XIX Rady Miejskiej w Łomży z dnia 20 grudnia 1991r. oraz Uchwały nr 22/91 Zarządu Miasta Łomży z dnia 23 grudnia 1991r. w sprawie utworzenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji Zakład Budżetowy w Łomży, oraz Statutu Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji Zakład Budżetowy w Łomży.

Pasażerami MPK są głównie ludzie starsi oraz dzieci i młodzież ucząca się w szkołach. Większość z nich korzysta ze zniżek i ulg, dlatego aby zwiększyć wpływy własne zakład świadczy usługi w zakresie reklamy, wynajmu miejsc parkingowych i wynajmu autobusów.

Do dodatkowych obowiązków MPK należy także część zadań zleconych przez organizatora przewozów: ustalanie tras poszczególnych linii autobusowych, rozkładów jazdy, dystrybucja biletów, okresowe badania napętnienia autobusów na poszczególnych liniach, kontrola biletów, itp.

Swoje zadania MPK wykonuje wykorzystując niskopodłogowe autobusy marek Volvo (15 szt.) i Scania (22 szt.), wyposażone w monitoring rejestrujący sytuację wewnątrz i na zewnątrz autobusu w trakcie jazdy. MPK obsługuje 15 linii autobusowych, w tym 6 linii wybiegających poza granice miasta, obejmując teren gmin: Łomża, Piątnica, Nowogród, Wizna, Zbójna. Miasto Łomża posiada z tymi gminami porozumienie międzygminne dotyczące realizacji zadań z zakresu zbiorowego transportu publicznego. Transport zbiorowy finansowany jest z wpływów z biletów oraz dotacji z budżetu Miasta. Gminy ościenne co do zasady nie dotują komunikacji, dlatego też jeśli wpływy z biletów na terenie gmin nie pokrywają kosztów kursy o znikomym napętnieniu są likwidowane.

Aktualnie łączna długość linii autobusowych wynosi 168 km a długość tras 103 km. W ciągu roku autobusy MPK przewożą ok. 3,6 mln osób przejeżdżając ok.1,8 mln wozokilometrów. Pasażerów, którzy płacą za bilety było w 2017r. około 2,6 mln. Pozostałe osoby korzystały z przejazdów bezpłatnych, na podstawie ulg ustawowych bądź przyznanych przez Radę Miasta. Od 1 listopada 2017r. została wprowadzona

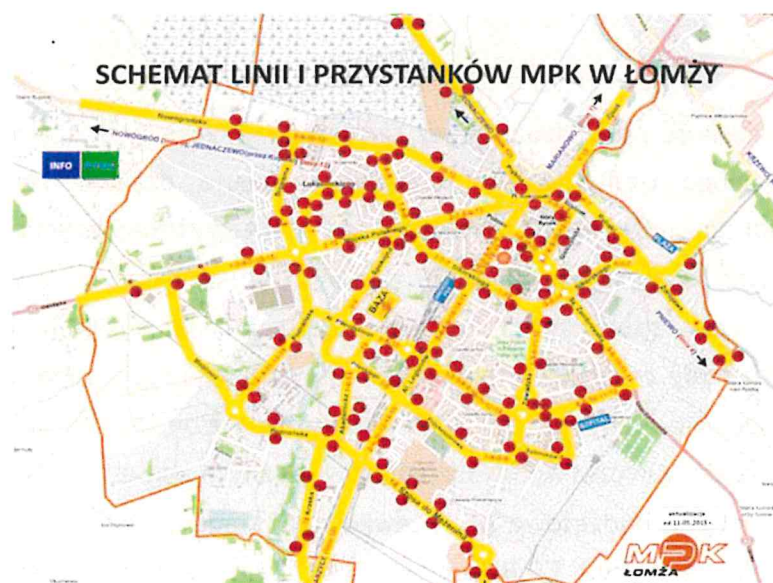
nowa ulga dla posiadaczy Kart Seniora, która cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem mieszkańców Łomży - korzysta z niej już ponad 3,5 tys. osób i liczba ta wciąż się zwiększa.

Na koniec marca 2018 r. zatrudnienie w MPK wyniosło 92 osób z tego kierowców jest 55. Dzięki racjonalizacji zatrudnienia w ostatnich latach znacznie została poprawiona wydajność pracy i utrzymany relatywnie niski koszt wozokilometra. Zatrudnienie MPK od 1992 r. pokazuje poniższa tabela:

Okres sprawozdawczy	1992	2000	2002	2005	2007	2010	2012	2015-2017	2018
Liczba osób	198	140	133	125	114	107	104	95	92

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK.

Według stanu na dzień sporządzenia niniejszego opracowania, schemat linii i przystanków MPK w Łomży przedstawia się następująco:



- 1 W. S. AGROBIZNESU ↔ Poznańska ↔ Akademicka (PWSiP) ↔ Piłckiego ↔ Al. Legionów ↔ Al. Piłsudskiego ↔ Zawadzka ↔ Sikorskiego ↔ Al. Legionów ↔ Pl. Kościuszki ↔ Zjazd ↔ Piątka ↔ (OSM Piątka) ↔ MARIANOWO
- 2 (FADOM) ↔ W. S. AGROBIZNESU ↔ Poznańska ↔ Al. Legionów ↔ Polowa ↔ Gielczyńska ↔ St. Rynek ↔ Rządowa ↔ Pl. Kościuszki ↔ Wojska Polskiego ↔ W. S. AGROBIZNESU ↔ (FADOM)
- 3 PRZYKOSZAROWA ↔ Zawadzka ↔ Szosa Zambrowska ↔ Gielczyńska ↔ Rządowa ↔ Pl. Kościuszki ↔ Al. Legionów ↔ Sikorskiego ↔ Spokojna ↔ Al. Piłsudskiego ↔ PRZYKOSZAROWA
- 4 W. S. AGROBIZNESU ↔ W. Polskiego ↔ Poznańska ↔ Al. Legionów ↔ Pl. Kościuszki ↔ Rządowa ↔ St. Rynek ↔ Gielczyńska ↔ Sz. Zambrowska ↔ Sikorskiego ↔ Zdrojowa ↔ Stara Łomża ↔ BONA ↔ Zosin ↔ Siemien ↔ Rybno ↔ PNIEWO
- 5 PRZYKOSZAROWA ↔ Zawadzka ↔ Al. Piłsudskiego ↔ Spokojna ↔ Sikorskiego ↔ Al. Legionów ↔ Pl. Kościuszki ↔ Stary Rynek ↔ Szosa Zambrowska ↔ Sikorskiego ↔ Zawadzka ↔ PRZYKOSZAROWA
- 6 AKADEMICKA (PWSiP) ↔ Piłckiego ↔ Przykoszarowa ↔ Zawadzka ↔ Sybiraków ↔ Kazańska ↔ Al. Piłsudskiego ↔ Sz. Zambrowska ↔ Gielczyńska ↔ Rządowa ↔ Pl. Kościuszki (Jantar) ↔ Zjazd ↔ Rybaki ↔ Sikorskiego ↔ Szosa Zambrowska ↔ Aleja Piłsudskiego ↔ Kazańska ↔ Sybiraków ↔ Zawadzka ↔ Przykoszarowa ↔ Piłckiego ↔ AKADEMICKA (PWSiP)
- 7 W. S. AGROBIZNESU ↔ Wojska Polskiego ↔ Wesola ↔ Łukasińskiego ↔ Sikorskiego ↔ Wojska Polskiego ↔ Pl. Kościuszki (Jantar) ↔ Zjazd ↔ Rybaki ↔ Sikorskiego ↔ Szosa Zambrowska ↔ Gielczyńska ↔ Rządowa ↔ Pl. Kościuszki (Delikatesy) ↔ Aleja Legionów ↔ Sikorskiego ↔ Łukasińskiego ↔ Wesola ↔ W. Polskiego ↔ W. S. AGROBIZNESU
- 8 (BROWARNA) ↔ NOWOGRODZKA (PĘTLA 1) ↔ Sikorskiego ↔ Wojska Polskiego ↔ Plac Kościuszki (Jantar) ↔ Stary Rynek ↔ Szosa Zambrowska ↔ Al. Piłsudskiego ↔ Al. Legionów ↔ Polowa ↔ Gielczyńska ↔ Rządowa ↔ Pl. Kościuszki ↔ Wojska Polskiego ↔ Sikorskiego ↔ NOWOGRODZKA (PĘTLA 1) ↔ (BROWARNA)
- 9 PRZYKOSZAROWA ↔ Al. Piłsudskiego ↔ Al. Legionów ↔ Plac Kościuszki ↔ Wojska Polskiego ↔ Sikorskiego ↔ Nowogrodzka ↔ Kupiski Stare ↔ Kupiski Nowe ↔ Mątwa ↔ NOWOGROD
- 10 NOWOGRODZKA (PĘTLA 2) ↔ Plac Kościuszki (Jantar) ↔ Stary Rynek ↔ Polowa ↔ Aleja Legionów ↔ Aleja Piłsudskiego ↔ Szosa Zambrowska ↔ Gielczyńska ↔ Rządowa ↔ Plac Kościuszki ↔ NOWOGRODZKA (PĘTLA 2)
- 11 POZNAŃSKA PĘTLA ↔ Poznańska ↔ Al. Legionów ↔ Al. Piłsudskiego ↔ Szosa Zambrowska ↔ Sikorskiego ↔ Zawadzka ↔ Al. Piłsudskiego ↔ Al. Legionów ↔ Poznańska ↔ POZNAŃSKA PĘTLA
- 12 JEDNACZEWO ↔ Nadnarwiańska ↔ (Kupiski St. ↔ Nowogrodzka) ↔ Plac Kościuszki ↔ Rządowa ↔ Stary Rynek ↔ Gielczyńska ↔ Polowa ↔ Al. Legionów ↔ Sikorskiego ↔ Zawadzka ↔ Al. Piłsudskiego ↔ Al. Legionów ↔ Poznańska ↔ Kraska ↔ KONARZYCE ↔ Boguszyce ↔ CZAPLICE
- 13 W. S. AGROBIZNESU ↔ Poznańska ↔ Akademicka (PWSiP) ↔ Al. Piłsudskiego ↔ Szosa Zambrowska ↔ Gielczyńska ↔ Stary Rynek ↔ Rządowa ↔ Pl. Kościuszki ↔ W. Polskiego ↔ W. S. AGROBIZNESU
- 14 PL. KOŚCIUSZKI ↔ Al. Legionów ↔ Szosa do Mężenina ↔ Zawady ↔ GIELCZYN
- 15 (ZDZ) ↔ W. S. AGROBIZNESU ↔ Poznańska ↔ (Łochtynowo ↔ Dłużniewo) ↔ Aleja Legionów ↔ Pl. Kościuszki ↔ Zjazd ↔ Piątka ↔ Kalinowo ↔ Drozdowo ↔ Niewodowo ↔ Rakowo ↔ KRZEWO ↔ Kossaki ↔ Bronowo ↔ Lisno ↔ NIWKOWO
- 19 ZBÓJNA ↔ Dębniaki ↔ Morgowniki ↔ NOWOGROD

Działalność prowadzona przez samorządowe zakłady budżetowe, w tym w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, obejmuje działanie w sferze użyteczności publicznej. Świadczone przez zakład budżetowy usługi powinny być dostępne dla jak najszerszego kręgu odbiorców zamieszkujących określoną gminę. Świadczenie usług na rzecz społeczności lokalnej często jednak wykazuje charakter deficytowy, przychody osiągane z działalności nie bilansują się z zapotrzebowaniem na środki finansowe. Tak też dzieje się w niniejszym przypadku tj. w MPK Łomży. Niezbędne staje się wówczas wprowadzenie zewnętrznych źródeł zasilania finansowego, którymi są dotacje budżetowe (P.J. Lewkowicz, Komentarz do art. 15 ustawy o finansach publicznych [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny).

W wyniku przeprowadzonych analiz prawno-ekonomiczno-technicznych dokonanych przez sporządzającego przedmiotowe opracowanie, należy stwierdzić, że Miejskie

Przedsiębiorstwo Komunikacji w Łomży będące zakładem budżetowym Miasta Łomża, nie bilansuje swojej działalności i w części finansuje ją zobowiązaniami obcymi. Powtarzająca się od wielu lat strata finansowa i występujący brak środków na pokrycie bieżących potrzeb nie pozwala również finansować inwestycji mogących poprawić ekonomię prowadzonej działalności.

Stan techniczny posiadanego taboru wymaga ciągłych nakładów finansowych. Miasto nie posiada możliwości zwiększenia wypłacanych MPK środków poza dopuszczony przepisami prawa poziom dotacji, a bieżące funkcjonowanie w takiej sytuacji nie przynosi poprawy sytuacji ekonomicznej zakładu.

W związku z powyższym zachodzi konieczność znalezienia innej formuły funkcjonowania komunikacji miejskiej w Łomży. Zasadnym jest więc podjęcie uchwały o likwidacji Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji w Łomży, co umożliwi podjęcie działań mających na celu zapewnienie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w Łomży w innej formie, niż samorządowy zakład budżetowy

3.2 Analiza wymogów dla podmiotu wewnętrznego, które musi spełnić MPK w Łomży jako spółka z o.o.

3.2.1 Pojęcie podmiotu wewnętrznego w rozumieniu przepisów powszechnie obowiązujących, w tym: Rozporządzenia 1370/20017, UPTZ i orzecznictwa TSUE

Ustawodawca nie przewiduje sztywnej reguły, zgodnie z którą jednostka samorządu terytorialnego ma zawsze samodzielnie realizować zadania publiczne w drodze utworzenia własnych jednostek organizacyjnych. Jednostka samorządu terytorialnego może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej zarówno osobom fizycznym i osobom prawnym, jak i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych albo w trybie: przepisów ustawy o finansach publicznych, ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, prawa zamówień publicznych, ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Powierzenie świadczenia usług transportu zbiorowego może nastąpić za pomocą spółki komunalnej. Wynika to jednoznacznie z przepisu art. 19 ust. 1 UPTZ. Szczególny zaś sposób zawarcia umowy przewiduje regulacja art. 22 ust. 1 UPTZ. W przypadku spółki komunalnej gmina, jako organizator, może zawrzeć z taką spółką umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu, gdy będzie ona posiadała status podmiotu wewnętrznego w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr

1370/2007. W takim przypadku dojdzie do świadczenia usług publicznych na obszarze działania danej jednostki samorządowej.

Przesłanką konieczną więc do powierzenia świadczenia usług w zakresie usług publicznego transportu zbiorowego spółce komunalnej, bez zachowania procedur konkurencyjnych, wskazanych w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 UPTZ jest posiadanie przez spółkę statusu podmiotu wewnętrznego.

3.2.1.1 Rozporządzenie 1370/2007

Przechodząc do zdefiniowania instytucji podmiotu wewnętrznego, określanego w orzecznictwie i doktrynie wspólnotowej jako in-house, w pierwszej kolejności należy wskazać definicję legalną z rozporządzenia nr 1370/2007 (w art. 2 lit. j). W myśl tego przepisu „podmiot wewnętrzny” oznacza odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów - przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. a) Rozporządzenia 1370/2007 w celu stwierdzenia, czy właściwy organ lokalny sprawuje taką kontrolę, bierze się pod uwagę takie elementy, jak:

- 1) Stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych,
- 2) Stosowne postanowienia w aktach wewnętrznych danej spółki, w tym umowie/statucie,
- 3) Strukturę własnościową,
- 4) Wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowania nad nimi skutecznej kontroli.

3.2.1.2 Orzecznictwo TSUE

Koncepcja podmiotu wewnętrznego funkcjonuje głównie jako wynik wykładni prawa wspólnotowego, dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, a jego definicja może się różnić w zależności od formy realizacji określonej usługi.

3.2.1.3 Doktryna Teckal

I tak, jednym z pierwszych orzeczeń, w którym Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do terminu podmiotu wewnętrznego jest wyrok w sprawie C-107/98 (*Wyrok ETS z dnia 18.11.1999 r., Teckal Srl, sygn. C-107/98*), tzw. Doktryna Teckal.

W wyroku tym, Trybunał uznał, że zgodnie z ogólną zasadą, zamówieniami publicznymi są umowy odpłatne, jeśli zostaną zawarte pomiędzy organem lokalnym z jednej strony, a osobą inną niż organ lokalny z drugiej strony. Wyjątek stanowi sytuacja, zgodnie z którą, organ lokalny ma w stosunku do danej osoby uprawnienia podobne do uprawnień przysługujących mu wobec jego własnych wydziałów oraz jednocześnie osoba ta wykonuje istotną część działalności danego organu wraz ze sprawującym nad nią kontrolą organem lub organami.

Zgodnie z doktryną Teckal, umowa zawarta między jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem od niej zależnym w taki sposób, jakby jednostka samorządowa wykonywała przysługujące jej uprawnienia wobec swoich własnych wewnętrznych wydziałów oraz fakt, iż podmiot zależny od tej jednostki miałby wykonywać istotną część działalności jednostki samorządu terytorialnego razem z daną jednostką nie podlega prawu zamówień publicznych.

Co ważne, zagwarantowanie wyżej wskazanych uprawnień w stosunku do zależnego w 100 % od jednostki samorządowej podmiotu będzie spełnione w sytuacji, gdy:

- 1) Byt spółki zależeć będzie od realizacji powierzonych jej i określonych umową zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) Spółka nie będzie miała możliwości realizacji zadań publicznych w procedurze przetargowej na rzecz innych podmiotów poza daną jednostką samorządu terytorialnego,
- 3) Jednostce samorządowej będą przysługiwać kompetencje w zakresie powołania, odwołania, kontroli i ustalania wysokości wynagrodzeń członków organów spółki,
- 4) Przez cały okres trwania spółki oraz w trakcie wykonywania powierzonych zadań własnych danej jednostki, jednostka samorządu terytorialnego będzie jedynym udziałowcem spółki.

3.2.1.4 Pozostałe orzecznictwo TSUE dot. podmiotu wewnętrznego

Następne orzeczenie w którym Trybunał odniósł się do definicji podmiotu wewnętrznego to wyrok ETS z dnia 11.01.2005 roku, Miasto Halle, RPL Recykling - park Lochau GmbH przeciwko Arbeitsgemeinschaft Thermische Restefall-und Energieverwertungsanlage TREA Leunda, sygn. C-26/03. W wyroku tym, ETS doprecyzował, że procedury udzielania zamówień publicznych powinny być zawsze stosowane, jeżeli zamawiający zamierza zawrzeć umowę z daną spółką, która po pierwsze jest odrębna pod względem prawnym, a po drugie w kapitale ma udział wraz z jednym lub kilkoma przedsiębiorstwami prywatnymi. W wyroku tym, Trybunał przesądził więc o zasadzie zakazującej udzielania zamówień in house spółkom, które mają jakikolwiek udział prywatny. Wniosek, który można wskazać w wyniku wydania ww. wyroku jest następujący: procedur zamówień publicznych nie trzeba stosować jeżeli udziałowcami byłyby przedsiębiorstwa publiczne i/lub jedynym udziałowcem byłyby przedsiębiorstwa publiczne.

Stanowisko to zostało potwierdzone w innych orzeczeniach ETS. Dla przykładu można podać: Wyrok ETS z dnia 10.11.2005 roku, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii, sygn. akt C-29/04, wyrok ETS z dnia 8.04.2008 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, sygn. akt C-337/05, czy wyrok ETS z dnia 19.04.2007 r. Asemfo, sygn. akt C-295/05.

Uzasadnienia wyroków ETS prowadzą jednak do wniosku, zgodnie z którym, nawet jeśli podmiot publiczny posiada 100 procent udziałów w odrębnym od siebie podmiocie w chwili zawarcia umowy, to nie jest to wystarczające, aby podmiot ten uznać za wewnętrzny w rozumieniu przepisów rozporządzenia WE 1370/2007, jeżeli organ upoważniony do podejmowania decyzji korzysta z szerokich uprawnień, a zatem podmiot ten nie posiada faktycznej kontroli lub też po zawarciu danej umowy, zakres działalności tego podmiotu (przedmiotowy oraz terytorialny) uległ znacznemu rozszerzeniu.

Wyrok ETS, który ugruntował stanowisko Trybunału w zakresie wystąpienie przesłanek, które w konsekwencji prowadzą do braku obowiązku stosowania procedury udzielania zamówień publicznych jest orzeczenie z dnia 06.04.2006 roku ANAV przeciwko Comune di Bari, sygn. akt C-410/04. Zgodnie z ww. wyrokiem, aby doszło do zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym, z pominięciem procedury udzielania zamówień publicznych, muszą być spełnione następujące przesłanki:

- 1) Ustawodawstwo krajowe musi przewidywać bezpośrednie udzielanie zamówień publicznych, z pominięciem procedury przetargowej,
- 2) Bezpośrednie udzielanie zamówień publicznych następuje na rzecz spółki, w której organ publiczny posiada całość kapitału,
- 3) Organ publiczny sprawuje nad tą spółką kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami, przy czym uważa się, że nawet mniejszościowy udział przedsiębiorcy prywatnego w kapitale spółki wyklucza możliwość sprawowania przez organ publiczny nad taką spółką kontroli analogicznej do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami,
- 4) Spółka ta prowadzi swoją podstawową działalność z organem, który posiada w nim udziały.

Podmiotem wewnętrznym w rozumieniu powyżej wskazanych orzeczeń są więc spółki komunalne. W doktrynie wskazuje się również, że analogiczne zasady należy odnieść do spółek tworzonych przez jednostki samorządowe. Zgodnie z literaturą, w sytuacji gdy ich udziałowcami (akcjonariuszami) będą wyłącznie podmioty publiczne, nie jest konieczne, aby każdy z nich sprawował nad daną spółką w pełni samodzielną kontrolę (*D. Sześciło, Glosa do wyroku TS z dnia 13 listopada 2008 r., C-324/07, Samorząd Terytorialny nr 2009/1-2/143*).

3.2.1.5 Dyrektywa 2014/25 i Dyrektyw 2014/24

Wejście w życie ww. dyrektyw stanowi efekt ewolucji doktryny Teckal. Przepisy art. 12 dyrektywy 2014/24 i art. 28 dyrektywy 2014/25 ostatecznie rozwijają pojęcie kontroli i przeważającej części działalności funkcjonujące do tej pory jedynie w oparciu o wyroki TSUE.

Zgodnie z wyżej wskazanymi przepisami zamówienia publiczne udzielone przez instytucję zamawiającą osobie prawa prywatnego bądź publicznego nie jest objęte zakresem stosowania dyrektywy, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- 1) Zamawiający sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę podobną do tej kontroli, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami,

- 2) Ponad 80 % działalności kontrolowanej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego, który sprawuje kontrolę nad daną jednostką,
- 3) W kontrolowanej osobie prawnej brak jest bezpośredniego udziału kapitału prywatnego, za wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego o charakterze niekontrolującym i nieblokującym, wymaganych na mocy krajowych przepisów ustawowych, zgodnie z Traktatem oraz takich, które nie wywierają decydującego wpływu na kontrolowaną osobę prawną.

Należy zaznaczyć, że w rozumieniu Dyrektyw, instytucja zamawiającego sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę podobną do kontroli jaką sprawuje nad własnymi jednostkami, jeżeli wywiera wpływ zarówno na cele strategiczne, jak i na istotne decyzje kontrolowanej osoby prawnej.

3.2.1.6 UPTZ

Z zastrzeżeniem odpowiednich przepisów prawa krajowego organ lokalny lub - w przypadku jego braku - organ krajowy może więc zdecydować, czy będzie samodzielnie świadczyć usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego na podlegającym mu terytorium, czy powierzy ich świadczenie podmiotowi wewnętrznemu z pominięciem procedury przetargowej. Jednak zapewnienie uczciwych warunków konkurencji wymaga, by samodzielne świadczenie usług podlegało ścisłej kontroli. Wymagana kontrola powinna być sprawowana przez właściwy organ lub grupę organów zapewniających usługi publiczne w zakresie zintegrowanego transportu pasażerskiego, działających razem lub poprzez swoich członków. Ponadto właściwy organ samodzielnie świadczący usługi transportowe lub podmiot wewnętrzny świadczący takie usługi nie powinien mieć prawa udziału w przetargach organizowanych poza terytorium podległym temu organowi. Organ sprawujący kontrolę nad wewnętrznym podmiotem świadczącym takie usługi powinien mieć także możliwość wyłączenia tego podmiotu z udziału w przetargach organizowanych na terytorium podległym temu organowi.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w przepisach krajowych, tj. w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Na mocy art. 19 ust. 1 pkt 3) UPTZ, organizator dokonuje wyboru operatora w trybie art. 22 ust. 1 UPTZ. Zgodnie zaś z art. 22 ust. 1 pkt 2) UPTZ, *Organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy świadczenie usług w*

zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Zgodnie z regulacją art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 UPTZ spółka komunalna nie może świadczyć usług publicznych na terenie innej JST niż jej macierzysta JST, chyba że podstawą świadczenia usług są odpowiednie porozumienie jednostek samorządu terytorialnego, przepis prawa albo powierzenie realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego przez terytorialnie właściwy związek międzygminny. Zgodnie z art. 2 UGK spółka komunalna powinna służyć realizacji gospodarki komunalnej JST, która ją powołała. Nie można za element gospodarki komunalnej uznać świadczenia usług publicznych poza terytorium macierzystej JST, chyba że w danym przypadku da się wykazać, że świadczenie usług poza tym terytorium jest niezbędne dla zapewnienia właściwego ich wykonywania na terytorium własnym. Podjęcie przez spółkę komunalną świadczenia usług publicznych na terenie innej JST, poza opisanymi wyżej wyjątkami, będzie prowadziło do utraty przez spółkę komunalną statusu podmiotu wewnętrznego. Taka sytuacja będzie oznaczała, że spółka komunalna musi być traktowana tak samo jak przedsiębiorca zewnętrzny.

W przypadku świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przez przedsiębiorcę zewnętrznego jego wybór następuje na zasadach konkurencyjności, czyli na zasadach wynikających z prawa zamówień publicznych albo ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Efektem tego postępowania jest wyłonienie przez jednostkę samorządową najkorzystniejszej oferty i zawarcie z tak wybranym operatorem stosownej umowy, której treść powinna odpowiadać wymaganiom zawartym w art. 25 ust. 3 UPTZ.

Szczegółowe określenie zakresu obowiązku świadczenia usług publicznych przez spółkę komunalną następuje w uchwale organu stanowiącego, w zarządzeniu organu wykonawczego upoważnionego uchwałą organu stanowiącego, umowie albo statucie spółki, w odpowiednim akcie wewnętrznym spółki (plan, strategia, regulamin itp.) uchwalonym przez zgromadzenie wspólników spółki komunalnej lub w umowie o świadczenie usług publicznych.

3.2.1.7 Wytyczne MIR

W Wytycznych w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów

realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym przyjęto zaś, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa polskiego, że po pierwsze wybór spółki komunalnej do świadczenia usług publicznych na terenie macierzystej jednostki samorządu terytorialnego nie wymaga przeprowadzenia procedury konkurencyjnej, o ile posiada ona charakter podmiotu wewnętrznego. Po drugie, w Wytycznych przyjęto również, że świadczenie usług publicznych przez spółki komunalne posiadające status podmiotu wewnętrznego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wynika, przy zachowaniu odpowiednich warunków, z nałożenia na taką spółkę w trybie władczym obowiązku poprzez odpowiednie akty prawne (uchwały organu stanowiącego, akty założycielskie).

Należy zauważyć, że nieuzasadnione jest twierdzenie zawarte w Wytycznych, że „*charakter podmiotu wewnętrznego posiadają jedynie te spółki komunalne, w których kapitał zakładowy w 100 procentach należy do jednostki(ek) samorządu terytorialnego*”. Oczywiście należy takie założenie ocenić jako pomocne przy weryfikacji statusu podmiotu wewnętrznego u danej jednostki, jednak co należy podkreślić, takie założenie jest w wyraźnej sprzeczności z art. 5 ust. 2 lit. a Rozporządzenia.

3.2.2 Kryteria kwalifikacji przedsiębiorstwa w zakresie statusu podmiotu wewnętrznego

Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007 wyznacza, pod warunkiem braku zakazu

w prawie krajowym, dopuszczalny zakres zezwolenia na bezpośrednie zlecenie usług przewozowych podmiotowi wewnętrznemu albo samodzielne ich świadczenie przez właściwy organ władzy publicznej. W przypadku świadczenia usługi za pośrednictwem wydzielonego podmiotu, warunkami uznania go za "wewnętrzny" jest jego osobowość prawna oraz wykonywanie przez właściwy organ publiczny kontroli nad tym podmiotem analogicznej do kontroli, jaką ten organ sprawuje nad własnymi departamentami. Dodatkowo, podmiot wewnętrzny powinien prowadzić zasadniczą część swojej działalności bez pomocy podwykonawców i nie powinien brać, co do zasady, udziału w przetargach mających na celu powierzenie świadczenia usług publicznych.

W warunkach polskich, przy zachowaniu określonych przesłanek, podmiotem takim może więc być spółka komunalna. Zważywszy na postanowienia art. 5 ust. 2 lit. b) i d) w zw. z art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1370/2007, należy dodatkowo przyjąć, że

w pojęciu podmiotu wewnętrznego nie mieści się podmiot obejmujący zakresem swojej działalności terytorium całego kraju, także w sytuacji, gdy jest podmiotem w pełni kontrolowanym przez grupę terytorialnie właściwych organów lokalnych czy regionalnych, które swoją właściwością obejmują cały kraj. Celem rozporządzenia jest bowiem umożliwienie władzom lokalnym (regionalnym) organizowanie zintegrowanego transportu zbiorowego w wymiarze lokalnym (regionalnym) z wykorzystaniem podmiotu wewnętrznego albo poprzez wybór w drodze procedury konkurencyjnej innego przedsiębiorcy, a nie tworzenie systemu zupełnie wykluczającego z rynku przedsiębiorców prywatnych.

Przechodząc do analizy pojęcia podmiotu wewnętrznego w rozumieniu Rozporządzenia WE 1370/2007, należy wskazać warunki wymienione w art. 5 ust. 2 rozporządzenia, które muszą być spełnione, aby doszło do zawarcia umowy w trybie in-house.

Kryteria te są następujące:

- 1) Podmiot wewnętrzny jest jednostką prawnie odrębną od organu publicznego,
- 2) Organ publiczny (lokalny) sprawuje nad podmiotem wewnętrznym kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami, przy czym przepis wskazuje, iż bierze się pod uwagę takie elementy jak: stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych, stosowne postanowienia w statutach, strukturę własnościową, wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowania nad nimi skutecznej kontroli. Co istotne, posiadanie przez właściwy organ publiczny pełnej własności nie jest niezbędnym wymogiem sprawowania kontroli, o ile występuje przewaga wpływu publicznego i sprawowanie kontroli nad daną jednostką można stwierdzić na podstawie pozostałych kryteriów,
- 3) Podmiot wewnętrzny (a także każda jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu) realizuje swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwego organu lokalnego, niezależnie od tego, że niektóre linie lub inne elementy składowe tej działalności mogą wchodzić na terytorium sąsiednich organów lokalnych,

- 4) Podmiot wewnętrzny nie może brać udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, organizowanych poza terytorium właściwego organu lokalnego, przy czym w drodze wyjątku może uczestniczyć w przetargach zapewniających uczciwą konkurencję na dwa lata przed wygaśnięciem umowy o świadczenie usług publicznych, zawartej w następstwie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia, pod warunkiem, że podjęto ostateczną decyzję o tym, aby usługi w zakresie transportu pasażerskiego świadczone przez dany podmiot wewnętrzny zostały zlecone w drodze przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję oraz, że podmiot wewnętrzny nie zawarł żadnej innej umowy w rezultacie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia, prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych,
- 5) W przypadku korzystania z podwykonawców podmiot wewnętrzny ma obowiązek samodzielnego świadczenia przeważającej części usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego.

Aby dany podmiot został więc uznany za podmiot wewnętrzny w rozumieniu Rozporządzenia WE nr 1370/2007, dana jednostka musi spełnić m.in. 3 warunki (warunek kontroli, kryterium dot. zakresu działalności przedsiębiorstwa i kryterium struktury kapitału właścicielskiego).

3.2.2.1 Kontrola nad podmiotem wewnętrznym

W celu uznania, że dany operator z którym właściwa jednostka samorządowa chce zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest podmiotem wewnętrznym konieczne jest spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 5 ust. 2 Rozporządzenia 1370/2007.

I tak, zgodnie z Rozporządzeniem 1370/2007 (art. 5 ust. 2) w celu stwierdzenia, czy właściwy organ lokalny sprawuje taką kontrolę, bierze się pod uwagę takie elementy, jak:

- stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych,
- stosowne postanowienia w statutach,
- struktura własnościowa,

- wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania
- oraz sprawowanie nad nimi skutecznej kontroli.

Dla przykładu, w wyroku z 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal Srl przeciwko Comune di Viano, Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że przeprowadzenie postępowania przetargowego nie jest konieczne w sytuacji, gdy organ publiczny będący instytucją zamawiającą „*sprawuje nad danym podmiotem kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami, a podmiot ten wykonuje istotną część swojej działalności na rzecz kontrolującego ją organu lub organów*”.

W orzeczeniu z dnia 10 września 2009 roku w sprawie C-573/07 Sea Srl, Trybunał odniósł się do kwestii sprawowania analogicznej kontroli, stanowiąc, że „*Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy charakteru rozważanych przepisów statutowych, kontrola sprawowana przez samorządy będące akcjonariuszami nad rzeczonymi spółkami może zostać uznana za analogiczną do kontroli sprawowanej nad ich własnymi służbami, w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym, gdy sprawują one decydujący wpływ zarówno na cele strategiczne jak i na istotne decyzje rzeczonych spółki, poprzez organy statutowe w skład których wchodzi przedstawiciele rzeczonych samorządów*”.

Zgodnie z prawem wspólnotowym, posiadanie przez właściwy organ publiczny pełnej własności nie jest więc niezbędnym wymogiem sprawowania kontroli w rozumieniu niniejszego ustępu, o ile istnieje przewaga wpływu publicznego i sprawowanie kontroli można stwierdzić na podstawie innych kryteriów. Posiadanie więc 100 proc. udziałów w spółce oznacza taką kontrolę, ale nie jest wymogiem niezbędnym w rozumieniu przepisów rozporządzenia 1370/2007, a w konsekwencji także UPTZ.

W literaturze wyrażany jest pogląd, że biorąc pod uwagę specyfikę rozwiązań organizacyjnych stosowanych w Polsce, należy stwierdzić, że spółka komunalna może być uznana za operatora wewnętrznego gminy pod warunkiem, że gmina ma udział większościowy umożliwiający samodzielne podejmowanie decyzji we wszystkich istotnych sprawach spółki oraz zagwarantowaną w statucie wyłączną możliwość powoływania

i odwoływania wszystkich członków rady nadzorczej i zarządu spółki (A. Jankowska, M. Mirosław, „Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i

krajowe”, 2009).

Mając na uwadze bogate orzecznictwo TSUE i liberalizację Trybunału w zakresie wielkości udziałów posiadanych przez organ publiczny w podmiocie wewnętrznym, należy podkreślić, że nie obowiązuje już stanowisko zgodnie z którym, dopuszcza się jedynie sytuację, w której udział organu publicznego w podmiocie wewnętrznym wynosi 100 procent. Aktualnie, jak wyraźnie stanowi art. 5 ust. 2 lit. a Rozporządzenia 1370/2007, nie jest konieczne posiadanie pełnej własności, aby można było uznać, że dany organ publiczny sprawuje *„kontrolę analogiczną jak nad własnymi służbami”*. Istotne jest więc aby dany organ publiczny miał realny (faktyczny) wpływ na procesy decyzyjne w podmiocie wewnętrznym, które można uzyskać nawet w sytuacji, gdy nie posiada on 100 procent udziałów w podmiocie wewnętrznym.

Z powyższego wynika więc, że warunek sprawowania analogicznej kontroli będzie spełniony, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego będzie w 100 % udziałowcem Spółki oraz nastąpi ograniczenie autonomii Zarządu (w prawnie dopuszczalnym zakresie) poprzez dopuszczenie możliwości wpływania przez JST jako udziałowca/akcjonariusza na decyzje Spółki, w szczególności te, które istotnie mogą wpłynąć na świadczenie usług powierzonych.

3.2.2.2 Zakres działalności przedsiębiorstwa

Drugie kryterium, które musi spełnić spółka, aby uznać ją za podmiot wewnętrzny w rozumieniu przepisów powszechnie obowiązujących, w tym rozporządzenia WE 1370/2007 jest wykonywanie przeważającej części działalności na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.

Wymóg prowadzenia zasadniczej części działalności był wielokrotnie potwierdzany w orzecznictwie TSUE. I tak w sprawie C-295/05 Tragsa w wyroku z dnia 19 kwietnia 2007 Trybunał przyjął, że przepisy dyrektyw wspólnotowych z zakresu stosowania procedur udzielania zamówień publicznych *„nie stoją na przeszkodzie ustanowieniu reżimu prawnego, takiego jakim objęta jest Tragsa, pozwalającego na to, aby jako przedsiębiorstwo publiczne działające jako własna jednostka wykonawcza i służba techniczna szeregu organów administracji publicznej wykonywała czynności, nie podlegając regułom ustanowionych w tych dyrektywach, jeżeli po pierwsze, dane organy administracji publicznej sprawują nad tą spółką kontrolę analogiczną do kontroli, którą sprawują nad własnymi służbami, a po drugie, spółka ta wykonuje*

zasadniczą część swojej działalności na rzecz tych organów”.

Ponadto, w wyroku ETS w sprawie C-573/07 Sea Srl przeciwko Comune di Ponte Nossa „Artykuł 43 WE i 49 WE zasady równego traktowania i niedyskryminacji ze względu na narodowość oraz wynikający z nich obowiązek przejrzystości, nie stoją na przeszkodzie bezpośredniemu udzieleniu zamówienia publicznego na usługi spółce akcyjnej o kapitale wyłącznie publicznym, gdy samorząd publiczny będący instytucją zamawiającą sprawuje nad tą spółką kontrolę analogiczną do kontroli sprawowanej nad jego własnymi służbami, a spółka ta wykonuje zasadniczą część swej działalności z będącym jej właścicielem samorządem lub samorządami”.

Spółka świadcząca usługi publiczne, powierzone jej aktem władczym do wykonania, poza działalnością związaną z wykonywaniem zobowiązań z tytułu świadczenia powierzonych usług, może również prowadzić inną, nieobjętą tym zakresem działalność gospodarczą, o ile nie jest to działalność przeważająca, aktualnie przyjmuje się, iż przeważającą częścią działalności mamy do czynienia w sytuacji, gdy wynosi ona ponad 80 % ogółu działalności podmiotu wewnętrznego.

Dla określenia, czy działalność wykonywana przez daną spółkę na rzecz JST jest działalnością przeważającą należałoby przyjąć taki klucz, który odpowiadałby faktycznemu zaangażowaniu aktywów materialnych oraz niematerialnych (np. czasochłonność czy też pracochłonność, ilość zaangażowanych etatów etc.) w daną usługę. Ww. klucz powinien zostać opracowany przy powierzaniu spółce usługi publicznej oraz stanowić jedną z niezbędnych części metodologii obliczania rekompensaty dla Spółki.

Mając na uwadze powyższe, spółka będąca operatorem wewnętrznym, świadczącym usługi publiczne, poza działalnością związaną z wykonywaniem zobowiązań z tytułu świadczenia przedmiotowych usług, może również prowadzić inną, nieobjętą tym zakresem, działalność gospodarczą, o ile nie jest to działalność przeważająca, mając na uwadze kryterium ilościowe lub jakościowe. Prowadzenie dodatkowej działalności wiąże się jednakże z przestrzeganiem określonych zasad po to, by zapewnić przejrzystość oraz nie doprowadzić do tzw. Subsydiowania skrośnego. W tym celu, spółka świadcząca rekompensowane usługi publiczne oraz prowadząca zarazem inną nie podlegającą przyznaniu rekompensaty - działalność gospodarczą, zobowiązana jest do prowadzenia odrębnej rachunkowości na potrzeby rozliczenia rekompensaty.

3.2.2.3 Struktura kapitału właścicielskiego

Zgodnie z Wytycznymi, aby dany podmiot mógł zostać uznany za wewnętrzny musi on spełniać również warunek dot. struktury kapitału właścicielskiego, innymi słowy: podmiot ten musi w 100 % stanowić własność organu lub organów publicznych.

Twierdzenie zawarte w Wytycznych, zgodnie z którym: „*charakter podmiotu wewnętrznego posiadają jedynie te spółki komunalne, w których kapitał zakładowy w 100 procentach należy do jednostki(ek) samorządu terytorialnego*”, należy uznać za pomocne, ale niewyłączne. Takie założenie jest pomocne przy weryfikacji statusu podmiotu wewnętrznego u danej jednostki, jednak co należy wyraźnie podkreślić, takie założenie jest niejako w sprzeczności z art. 5 ust. 2 lit. a Rozporządzenia. Zgodnie bowiem z prawem wspólnotowym posiadanie przez właściwy organ publiczny pełnej własności nie jest niezbędnym wymogiem sprawowania kontroli w rozumieniu niniejszego ustępu, o ile istnieje przewaga wpływu publicznego i sprawowanie kontroli można stwierdzić na podstawie innych kryteriów.

Ponadto, Rozporządzenie 1370/2007 stanowi, że organ może bezpośrednio udzielić zamówienia podmiotowi wewnętrznemu, o ile spełnione są dwa poniższe warunki:

- 1) podmiot wewnętrzny i każda jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu realizują swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwego organu lokalnego - niezależnie od tego, że niektóre linie lub inne elementy składowe tej działalności mogą wchodzić na terytorium sąsiednich właściwych organów lokalnych - i że nie biorą udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego organizowanych poza terytorium tego właściwego organu lokalnego (art. 5 ust. 2 lit. b rozporządzenia),
- 2) jeżeli rozważane jest podwykonawstwo, podmiot wewnętrzny samodzielnie świadczy przeważającą część usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego (art. 5 ust. 2 lit. e rozporządzenia).

Pierwszy z wymienionych warunków nakłada istotne ograniczenie na operatora, który może świadczyć swoje usługi jedynie na obszarze podległym właściwemu organowi lokalnemu. Co do warunku, że działania operatora powinny odbywać się na obszarze działania właściwego organu lokalnego – niezależnie od tego, że niektóre linie lub

inne elementy składowe tej działalności mogą wchodzić na terytorium sąsiednich właściwych organów lokalnych, trudno dokonać precyzyjnej oceny, co ustawodawca miał na myśli i jak przepis ten powinien być interpretowany.

Dopuszczona w tym przepisie możliwość wykonywania przewozów poza terytorium podległym organizatorowi, z którym została zawarta umowa, jest niesprecyzowana i wymaga każdorazowo odrębnej analizy, w oparciu o specyfikę działalności danego operatora i linii, na jakich świadczy swoje usługi.

Na tę okoliczność trzeba szczególnie zwrócić uwagę, określając *essentiale negotii* umowy powierzenia ze wskazaniem linii komunikacyjnych, jakie dana umowa obejmuje.

Operator, co do zasady, nie może także brać udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego organizowanych poza terytorium właściwego organu lokalnego, z którym zawarł umowę (art. 5 ust. 2 lit. b rozporządzenia 1370/2007).

Wyjątek od powyższego zakazu został określony w art. 5 ust. 2 lit. c rozporządzenia 1370/2007. W myśl tego przepisu: „*niezależnie od lit. b) podmiot wewnętrzny może uczestniczyć w przetargach zapewniających uczciwą konkurencję na dwa lata przed wygaśnięciem umowy o świadczenie usług publicznych zawartej w następstwie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia, pod warunkiem, że podjęto ostateczną decyzję o tym, by usługi w zakresie transportu pasażerskiego świadczone przez dany podmiot wewnętrzny zostały zlecone w drodze przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję, oraz że ten podmiot wewnętrzny nie zawarł żadnej innej umowy w rezultacie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych*”.

Podobnie jak warunki podwykonawstwa, tak i możliwość prowadzenia przez operatora działalności dodatkowej powinna być przedmiotem odrębnej klauzuli umowy powierzenia. Należy zauważyć, że prowadzenie działalności ubocznej przez podmiot wewnętrzny może odbywać się pod warunkiem, że tego rodzaju działalność zachowa wymiar marginalny.

Zakres usług świadczonych obok przewozów objętych umową będzie ustalany każdorazowo, biorąc pod uwagę konkretny stan faktyczny. Z działalności dodatkowej operatora mogą być uzyskiwane przychody, do których będą należeć m.in.:

- przychody ze sprzedaży powierzchni reklamowej w środkach transportu wykorzystywanych do świadczenia usług,
- przychody z reklamy na ulotkach, biletach etc.,
- przychody z wynajmu np. wagonu do świadczenia usług restauracyjnych,
- przychody z innych dodatkowych działalności.

3.2.3 Weryfikacja statusu podmiotu wewnętrznego

Przechodząc do weryfikacji statusu podmiotu wewnętrznego w ujęciu obowiązującego prawa europejskiego i krajowego, orzecznictwa TSUE oraz krajowych Wytycznych MIR przez przyszłą spółkę MPK Sp. z o.o.

Jak już zostało podkreślone w pierwszej części niniejszego opracowania, aby dany podmiot mógł być uznany za podmiot wewnętrzny w rozumieniu Rozporządzenia WE 1370/2007, jednostka musi spełnić warunki określone w rozporządzeniu. Przenosząc powyższe kryteria kwalifikacji określone w Rozporządzeniu, a o których była mowa powyżej, na grunt niniejszej sprawy w działaniu przyszłej spółki należy wskazać, że spółka będzie spełniała warunki bycia podmiotem wewnętrznym jeżeli:

1. organ władzy publicznej tj. Miasto Łomża będzie sprawowało nad przyszłą spółką (MPK Sp. z o.o.) kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami

Dla zachowania „analogicznej kontroli” wystarczające jest w świetle orzecznictwa ETS, gdy decyzje dotyczące działalności podmiotu wewnętrznego są podejmowane przez organy danego podmiotu składające się z przedstawicieli organów publicznych będących członkami danych organów. Kontrola sprawowana nad tymi decyzjami przez rzeczne organy publiczne może być uznana za pozwalającą tym ostatnim na sprawowaniu nad podmiotem wewnętrznym kontroli analogicznej do kontroli nad ich własnymi służbami. Tym samym, aby doprowadzić do takiej kontroli wystarczającym jest odpowiednie postanowienie w umowie spółki w zakresie uprawnień kontrolnych dla danej jednostki samorządowej.

Co ważne, kontrola taka musi być analogiczna do kontroli sprawowanej przez tę

instytucję nad jej własnymi służbami, nie zaś identyczna z nią we wszystkich aspektach. Istotne jest, by kontrola nad danym podmiotem wewnętrznym była skuteczna.

2. Spółka będzie prowadziła swoją podstawową działalność na rzecz sprawującego nad nią kontrolę organu władzy publicznej (Miasta Łomża). Ponad 80 % działalności operatora będzie prowadzona w ramach wykonywania zadań powierzonych mu przez organizatora (Miasto Łomża).

Zgodnie z art. 28 ust. 5 Dyrektywy 2004/17WE, „Do celów ustalenia odsetka działalności, o którym mowa w ust. 1 akapit pierwszy lit. b), ust. 3 akapit pierwszy lit. b) i ust. 4 lit. c), uwzględnia się średni całkowity obrót - lub odpowiednią alternatywną miarę opartą na działalności, taką jak koszty poniesione przez daną osobę prawną - w odniesieniu do usług, dostaw i robót budowlanych za trzy lata poprzedzające udzielenie zamówienia. Jeżeli, ze względu na datę utworzenia danej osoby prawnej lub rozpoczęcia przez nią działalności lub ze względu na reorganizację jej działalności, dane dotyczące obrotu - lub alternatywna miara oparta na działalności, taka jak koszty - za poprzednie trzy lata są niedostępne lub nieprzydatne, wystarczy wykazanie, że miara działalności jest wiarygodna, szczególnie za pomocą prognoz handlowych”.

Powyższy wskaźnik ustalić więc można według poniższej procedury:

- a. Analiza danych sprawozdawczych i księgowych przedsiębiorstwa,
- b. Wstępne określenie wartości działalności powierzonej i publicznej,
- c. Weryfikacja założeń wstępnych (p.2) i określenie ostatecznej wartości działalności publicznej i komercyjnej,
- d. Ustalenie wskaźników dla określone lata,
- e. Ew. zastosowanie alternatywnej miary, o której mowa w art. 28 ust. 5 Dyrektywy 2004/17/WE.

3. Miasto Łomża będzie posiadało 100 % udziałów w spółce a tym samym zostanie spełniony warunek dotyczący struktury kapitału właścicielskiego

Powyższe oznaczać będzie, że jedynym wspólnikiem i udziałowcem będzie jednostka

samorządowa tj. Miasto Łomża. Warunek ten musi mieć potwierdzenie w danych określonych w Krajowym Rejestrze Sądowym i umowie spółki.

W wyniku przeprowadzonego badania, należy jednoznacznie stwierdzić, że przyszła spółka będzie spełniała warunki podmiotu wewnętrznego w rozumieniu przepisów powszechnie obowiązujących, w tym: rozporządzenia 1370/2007. W szczególności, jeżeli Spółka:

- a) będzie odrębnie prawnie jednostką,
- b) będzie podlegała kontroli właściwego organu lokalnego (Miasta Łomża), przy czym kontrola ta była analogiczna do kontroli, jaką sprawuje ona nad własnymi służbami,
- c) będzie miała 100 % udziałów w kapitale zakładowym,
- d) przeważającą działalnością prowadzoną przez spółkę będzie działalność publiczna.

3.3 Propozycje ewentualnych zmian organizacyjno zarządczych dotyczących systemu łomżyńskiej komunikacji miejskiej jako całości (w tym nowego podziału zadań pomiędzy organizatora i operatora jako spółki z o.o.)

Zakres zadań wykonywanych przez organizatora publicznego transportu zbiorowego został określony w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 8 UPTZ, zakres ten obejmuje:

- planowanie rozwoju transportu,
- organizowanie publicznego transportu zbiorowego,
- zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Planowanie polega na opracowaniu Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, który jako akt prawa miejscowego określa w szczególności:

- 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych;

- 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych;
- 4) preferencje dotyczące wyboru rodzajów środków transportu;
- 5) zasady organizacji rynku przewozów;
- 6) pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

Organizowanie publicznego transportu zbiorowego obejmuje działania organizatora polegające w szczególności na realizacji planu transportowego (jeśli został on uchwalony) i podejmowaniu działań zmierzających do zapewniania jakości i standardów publicznego transportu zbiorowego dla zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności.

Nadto, w zgodzie z przepisem art. 15 ust. 1 UPTZ, „Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na:

- 1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej,
- 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu,
- 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
 - d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
 - e) systemu informacji dla pasażera,

- 4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej,
- 5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora,
- 6) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów,
- 7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów,
- 8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- 9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915 oraz z 2016 r. poz. 1954 i 2260), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- 11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- 12) wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, zgodnie z art. 43 UPTZ, polega w szczególności na:

- a. negocjowaniu i zatwierdzaniu zmian do umowy z operatorem;

- b. ocenie i kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- c. kontroli nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46;
- d. współpracy przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- e. analizie realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- f. dokonywaniu zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych;
- g. zatwierdzaniu rozkładów jazdy oraz dokonywaniu ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu;
- h. administrowaniu systemem informacji dla pasażera;
- i. wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;
- j. wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 82b ust. 2 pkt 1 i 3, art. 82e, art. 82f ust. 1 i art. 95b ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Zasadniczo zadaniem, które wymaga największego nakładu czasu pracy i zaangażowania największej liczby pracowników, oprócz kluczowego zadania jakim jest świadczenie usługi przewozu, jest dystrybucja i kontrola biletów. Zadania wymienione w ustawie zawężają kwestie związane z biletami jedynie do podejmowania decyzji (ustalenie opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz ustalenie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego), jednakże to wykonywanie tych decyzji, czyli dystrybucja i kontrola biletów, a następnie windykacja należności, są zadaniami wymagającymi dużego nakładu czasu pracy.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy w pierwszej kolejności wskazać zapisy Statutu Zakładu, zgodnie z którymi realizuje on zadania własne miasta w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Na podstawie § 4 ust. 1 i 2 Statutu Zakładu, „*Przedmiotem działania zakładu jest:*

- a. świadczenie usług polegających na przewozie osób i bagażu podręcznego środkami miejskiej komunikacji autobusowej;*
- b. przewóz osób niepełnosprawnych pojazdami przeznaczonymi do świadczenia tego typu usług;*
- c. świadczenie innych usług o charakterze użyteczności publicznej.*

Niezależnie od podstawowych zadań, o których mowa w § 4 zakład realizuje następujące usługi odpłatne:

- a. wynajem środków transportu,*
- b. usługowe prowadzenie działalności reklamowej na urządzeniach komunikacji miejskiej,*
- c. wynajem i wdzierżawienie wolnych składników majątkowych”*

W strukturze organizacyjnej zakładu MPK występują komórki funkcjonalne zakładu tj. działy, reprezentowane przez Kierowników oraz samodzielne stanowiska. Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacji Zakład Budżetowy w Łomży zarządza Dyrektor, który reprezentuje go na zewnątrz. W strukturze organizacyjnej zakładu działają następujące komórki organizacyjne: Dyrektor, Zastępca Dyrektora, Główny Księgowy, Dział Eksploatacji, Warsztat naprawczy i zaopatrzenie, Pracownik d/s pracowniczych, Główny Specjalista, Radca Prawny. W zakładzie obowiązuje zasada jednoosobowego kierownictwa w myśl której na czele każdej komórki stoi jeden kierownik, a każdy pracownik podlega tylko jednemu zwierzchnikowi, od którego otrzymuje polecenie służbowe. Pod daną więc komórką organizacyjną podlegają poszczególni pracownicy.

Poniżej przedstawiamy aktualny system organizacji publicznego transportu zbiorowego w Łomży, czyli zakładu budżetowego Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji w Łomży wraz ze wskazaniem struktury jednostki i podziału zadań

organizatorskich. Nadto w dalszej części wskazujemy 3 warianty koncepcji zarządzania z przypisaniem poszczególnych funkcji oraz określeniem sposobu ich realizacji. Opracowane warianty zostaną ze sobą porównane, czego skutkiem będzie końcowa rekomendacja wybranego modelu.

1. Zadania planistyczne

Zadania planistyczne	Komentarz
Planowanie rozwoju transportu (opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego)	Obecnie obowiązuje Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w Łomży na lata 2013-2022
Planowanie rozwoju transportu (opracowanie aktualizacji planu zrównoważonego)	Funkcja obecnie nie jest realizowana, obowiązuje Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w Łomży na lata 2013-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z MPK w Łomży

2. Zadania organizatorskie

Zadania organizatorskie	Komentarz
Badanie i analiza potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży
podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji

transportowego albo do aktualizacji tego planu	Zakład Budżetowy Łomży
Zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:	
a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży, Dworzec (centrum przesiadkowe) Miasto Łomża
b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży, Dworzec (centrum przesiadkowe) Miasto Łomża
c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,	Miasto Łomża
d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży
e) systemu informacji dla pasażera;	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży
określanie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;	

ustalanie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;	Miasto Łomża
określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;	Miasto Łomża
określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowanie o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów	Miasto Łomża
przygotowanie i przeprowadzenie postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego	Nie dotyczy Wcześniej regulamin świadczenia usług (przez MPK ZB) przygotowało MPK w uzgodn. z WGK (Wydz. Gospod. Komunalnej Urzędu Miasta)

zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego	Nie dotyczy
ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w Ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 915 z późn. zm.), za usługę świadczoną przez operatorów w zakresie publicznego transportu zbiorowego	Miasto Łomża
ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatorów w zakresie publicznego transportu zbiorowego	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży
wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, czyli zadań związanych z podjęciem niezbędnych środków, aby najpóźniej rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej mającej na celu wyłonienie operatora PTZ lub rok przed bezpośrednim przyznaniem zamówienia zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE wskazane w Rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 informacje	Miasto Łomża

3. Zadania zarządcze

Zadania zarządcze	Komentarz
--------------------------	------------------

negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem;	Nie dotyczy
ocena i kontrola realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego	Komórka organizacyjna Urzędu Miasta Łomża - Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: WGK)
kontrola nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46	WGK
współpraca przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży
analiza realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży
dokonywanie zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży
zatwierdzanie rozkładów jazdy oraz dokonywanie ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu	Nie dotyczy

administrowanie systemem informacji dla pasażera	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży
wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, to jest podaje raz w roku do publicznej wiadomości sprawozdanie zbiorcze na temat zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, za które jest odpowiedzialny, wybranych podmiotów świadczących usługi publiczne, jak również rekompensat i wyłącznych praw, które wspomniane podmioty otrzymują w zamian	Miasto Łomża
wykonywanie zadań, o których mowa w art. 82b ust. 2 pkt 1 i 3, art. 82e, art. 82f ust. 1 i art. 95b ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, to jest rozpatruje skargi pasażerów oraz nakłada (w drodze decyzji administracyjnej) karę pieniężną dla przewoźnika	Miasto Łomża
Zadania związane z biletami	Komentarz
ewidencja i księgowanie	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży
druk biletów	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży (umowy z podmiotami trzecimi)

dystrybucja i sprzedaż	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy Łomży Kanały dystrybucji: Kasa MPK, punkt kasowy Banku ulokowany w Urzędzie Miejskim, kierowcy autobusu, Sprzedaż prowizyjna przez kioski, Internet, telefon (gopay, callpay)
kontrola	Firma zewnętrzna wyłoniona w postępowaniu przetargowym prowadzonym przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy w Łomży
windykacja	Prowadzona przez firmę kontrolującą zewnętrzną

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od MPK

Powyższy podział zadań pomiędzy organizatora i operatora jako zakładu budżetowego ma potwierdzenie w zapisach Regulaminu świadczenia usług publicznych przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Zakład Budżetowy w Łomży, zgodnie z którym do obowiązków MPK należy:

„2.1. Badanie rynku usług komunikacji miejskiej, potrzeb przewozowych i opracowywanie adekwatnych do tego rozkładów jazdy.

2.2. Zapewnienie jak najlepszej jakości usług (regularność, punktualność, czystość pojazdów, pętli i przystanków), kulturalnej obsługi pasażerów przez zatrudniony personel oraz ochrony środowiska przed nadmierną emisją spalin i hałasu.

2.3. Utrzymanie taboru i przystanków w należytych stanie technicznym (nie zagrażającym bezpieczeństwu podróżnych).

2.4. Zapewnienie publicznej informacji o zakresie funkcjonowania komunikacji, bieżących zmianach w jej funkcjonowaniu oraz o rozkładach jazdy - w formie określającej czasy odjazdów pojazdów poszczególnych linii na wszystkich przystankach obsługiwanych przez te linie.

2.5. Zapewnienie możliwości dokonania zakupów biletów (w tym również u obsługi pojazdu) oraz właściwej kontroli opłat za przejazdy.

2.6. Uzgadnianie zasad korzystania z przystanków autobusowych i tras przejazdu przez innych przewoźników na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. „Prawo przewozowe” (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zmianami).

2.7. Przygotowywanie założeń i projektów taryfowych”.

Wykonanie określonych powyżej zadań wynika także ze zleceń przekazywanych MPK Zakładowi Budżetowemu w Łomży przez Miasto Łomża (ostatnie z dnia 16.01.2018 r.)

MPK Zakład Budżetowy w Łomży jest nie tylko wykonawcą usług transportowych, ale również przejął szereg zadań organizatora.

Po przekształceniu zakładu budżetowego w spółkę kapitałową, tj. w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością konieczne będzie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego między miastem Łomża a spółką. Organizatorem przewozów będzie Miasto Łomża, który odpowiedzialność za realizację zadań będzie mógł rozdysponować na cztery sposoby:

- pozostawić we własnej strukturze (w ramach powołanego wydziału zajmującego się organizacją publicznego transportu zbiorowego);
- zlecić spółce MPK;
- zlecić podmiotowi zewnętrznemu;
- zlecić spółce MPK, która zleci zadanie podmiotowi zewnętrznemu.

Poniżej przedstawiamy 3 warianty koncepcji zarządzania (oznaczone jako 1, 2 i 3) z przypisaniem poszczególnych funkcji oraz określeniem sposobu ich realizacji. Opracowane warianty zostaną ze sobą porównane, czego skutkiem będzie końcowa

rekomendacja wybranego modelu.

W ramach analizy podstawą do wnioskowania i rekomendacji był obecny stan wykonywania funkcji organizatorskich przez MPK (szczegółowo przedstawiony w tabeli powyżej).

3.3.1 Wariant 1

Zakłada się:

- wykonywanie jak największej liczby funkcji organizatorskich, zarządczych oraz związanych ze sprzedażą i dystrybucją biletów bezpośrednio przez Miasto Łomża,
- bezpośrednie zlecanie przez organizatora wybranych czynności podmiotom zewnętrznym,
- stworzenie niezbędnych struktur u Organizatora poprzez powołanie wydziału zajmującego się organizacją publicznego transportu zbiorowego.

Taki podział zadań i struktura organizacyjna występuje m.in. w Częstochowie i Płocku. W wymienionych miastach widoczna jest ścisła współpraca pomiędzy organizatorem a operatorem w kwestii wykonywania zadań organizacyjnych, zarządczych i kontrolnych.

W ramach wariantu 1, zadaniem organizatora jest np. ustalenie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora to znaczy: organizator ustala stawki opłat oraz przygotowuje uchwały bądź uchwały zmieniające dotyczące wysokości opłat. Organizator określa przystanki komunikacyjne i dworce, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów.

Organizator zgodnie z UPTZ przygotowuje i przeprowadza postępowanie prowadzące do zawarcia umowy o świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Analizując innych organizatorów transportu w kraju stwierdza się, iż większość jednostek samodzielnie ustala opłaty za przewóz oraz inne opłaty, o których mowa w Ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatorów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

W wariantcie 1 ustalenie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatorów w zakresie publicznego transportu zbiorowego będzie zadaniem Organizatora (Miasta). W celu optymalnego ustalenia sposobu dystrybucji biletów oraz opracowania łańcucha dystrybucji wskazuje się konieczność współpracy z operatorem. W Tychach, Częstochowie również organizator jest odpowiedzialny za ww. zadanie.

Wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, czyli zadań związanych z podjęciem niezbędnych środków, aby najpóźniej rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej mającej na celu wyłonienie operatora publicznego transportu zbiorowego lub rok przed bezpośrednim przyznaniem zamówienia zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wskazane w Rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 informacje stanowi bezpośrednie zadanie organizatora.

Zgodnie z przyjętymi założeniami w wariantcie 1 ocena i kontrola realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz kontrola nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 UPTZ będzie realizowana samodzielnie przez odpowiednią komórkę u Organizatora.

Zadania związane z aktualizacją rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej a także analizą realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie tj. monitorowanie wyników kontroli, badań prowadzonych w publicznym transporcie zbiorowym oraz skarg i wniosków pasażerów, bieżąca konsultacja dotycząca rozkładów jazdy z operatorem, wskazywanie obszarów wymagających poprawy w zakresie rozkładów jazdy, z uwzględnieniem powiązań i koordynacji całej sieci komunikacyjnej podobnie jak w Tychach, Częstochowie będą realizowane samodzielnie przez organizatora.

W przypadku samodzielnego wykonywania przez organizatora większości zadań zarządczych w tym także dokonywaniu zmian w przebiegu istniejących linii

komunikacyjnych, to organizator będzie wskazywał operatorowi zmiany w zakresie przebiegu linii, z uwzględnieniem powiązań i koordynacji całej sieci komunikacyjnej. Przyjęte rozwiązanie nie wymaga od operatora układania rozkładów jazdy i ich optymalizowania (mniejsza liczba etatów u operatora).

Organizator transportu na danym obszarze zatwierdza również rozkłady jazdy i dokonuje ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu. W ramach tego zadania organizator będzie samodzielnie wykonywać analizy przewozów oraz zatwierdzać rozkłady jazdy przewoźników realizujących przewozy o charakterze komercyjny.

Kolejnym zdaniem, które zostało przypisane organizatorowi jest administrowanie systemem informacji pasażerskiej.

Wykonywanie zadań, o których mowa w art. 82b ust. 2 pkt 1 i 3, art. 82e, art. 82f ust. 1 i art. 95b ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, to jest rozpatrywanie skarg pasażerów oraz nakładanie (w drodze decyzji administracyjnej) kar pieniężnych dla przewoźnika, w tym czynności: przyjmowanie skarg i wniosków od pasażerów, analiza i odpowiadanie na skargi i wnioski, podejmowanie decyzji i nakładanie kar pieniężnych na przewoźnika. Czynności przedstawione powyżej częściowo można delegować do operatora (przyjmowanie skarg oraz udzielanie odpowiedzi na nie), jednak w związku z przyjętym założeniem realizacji jak największej liczby zadań bezpośrednio przez organizatora, zadanie w całości do realizacji zostało przyporządkowane organizatorowi.

Czynności związane z ewidencją i księgowaniem biletów będą prowadzone w całości przez organizatora. Druk biletów będzie zlecany bezpośrednio przez organizatora zewnętrznym firmom (drukarniom), natomiast kontrola druku biletów będzie przeprowadzana przez organizatora. W podobny sposób ww. czynności wykonywane są przez organizatora w Tychach.

W wariacie 1 założono, że dystrybucja i sprzedaż biletów to zadanie wymagające współpracy pomiędzy organizatorem a operatorem. Zamawianiem i odbiorem biletów z drukarni, papieru do automatów biletowych oraz współpracą z kontrahentami sprzedającymi bilety będzie się zajmował organizator. Natomiast operator będzie realizował dostawę biletów do punktów sprzedaży, papieru do automatów biletowych oraz dostarczeniem biletów kierowcom.

Ważnym elementem w organizowaniu transportu zbiorowego jest skuteczna kontrola biletowa. Organizator będzie odpowiedzialny za opracowanie standardów i regulaminów dotyczących kontroli, przeszkolenie kontrolerów, wyposażenie kontrolerów w odpowiedni sprzęt i legitymacje. W wariantcie 1 zakłada się, iż kontrola wykonywana będzie przez firmę zewnętrzną, której obowiązkiem będzie raportowanie do organizatora w zakresie liczby kontroli i liczby ujawnionych przejazdów bez odpowiednich dokumentów. Taki podział zadań pozwoli optymalnie zarządzać kosztami oraz liczbą przeprowadzanych przez kontrolerów kontroli w danym okresie roku. Dla przykładu, w Tychach organizator również wykonuje czynności związane z kontrolą.

Zadania związane z windykacją zostały podzielone pomiędzy organizatora oraz firmę zewnętrzną. Organizator będzie odpowiedzialny za pobieranie opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych a firma zewnętrzna za egzekwowanie opłat wynikających z wezwań do zapłaty. Zlecenie na „zewnątrz” czynności związanych z egzekwowaniem opłat wynikających z wezwań do zapłaty jest coraz częściej praktykowane przez organizatorów. Zapłata za taką usługę następuje w momencie skutecznej windykacji należności przez firmę. Obecnie podobne rozwiązanie funkcjonuje np. w Poznaniu, oraz Jaworznie.

3.3.2 Wariant 2

Zakłada się:

- organizator pełni głównie funkcję organizatorskie i zarządcze,
- mogą wystąpić zlecenie zadań pomiędzy operatorem - spółką MPK a podmiotami zewnętrznymi;
- część specjalistycznych czynności będzie mogło być zlecone podmiotom zewnętrznym bezpośrednio przez MPK,
- model ten zakłada powołanie jednostki budżetowej, której zadaniem jest organizacja i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Wszelkie zadania w tym zakresie realizacji powołana jednostka budżetowa samodzielnie,
- dla przykładu: rozwiązanie takie jest wprowadzone w Tychach, Gdańsku,

Poznaniu, Bydgoszczy,

- wariant ten jest korzystny również w sytuacji wyboru więcej niż jednego operatora,
- zadania związane z realizacją usług transportowych zlecane są operatorowi.

W wariantcie 2 czynności w ramach zadania zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego zostały podzielone pomiędzy organizatora a operatora spółkę MPK. Organizator będzie realizował czynności w zakresie:

1) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców tj.:

- bieżący nadzór (inwentaryzacja) nad wyposażeniem przystanków i dworców,
- planowanie i koordynacja prowadzenia prac mających na celu osiągnięcie przyjętego standardu,
- konserwacja i naprawa przystanków i wiat przystankowych- czynność będzie zlecana zewnętrznym firmom (dopuszcza się zlecenie czynności operatorowi- spółce MPK),
- dbałość o kompletność, czytelność i aktualność oznakowania- czynność będzie zlecana zewnętrznym firmom (dopuszcza się zlecenie czynności operatorowi- spółce MPK),

2) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców, tj.:

- bieżący nadzór (inwentaryzacja) nad funkcjonowaniem przystanków i dworców,
- planowanie i koordynacja prowadzenia prac mających na celu osiągnięcie przyjętego standardu,
- zawieranie umów z przewoźnikami dotyczących korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,

3) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych, tj.:

- bieżący nadzór (inwentaryzacja) nad funkcjonowaniem zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
- planowanie i koordynacja prowadzenia prac mających na celu osiągnięcie przyjętego standardu,

4) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, tj.:

- uszczegóławianie zasad taryfowych, jeśli zapisy planu transportowego są ogólne,
- monitorowanie działania systemu, poziomu sprzedaży różnych typów biletów i uwag pasażerów,
- negocjowanie zasad porozumień taryfowych z innymi organizatorami.

Operator spółka MPK będzie realizować m.in. czynności w zakresie systemu informacji dla pasażera, tj.:

- bieżący nadzór (inwentaryzacja) nad funkcjonowaniem systemu informacji pasażerskiej we wszystkich funkcjonujących kanałach (m.in. Internet, tabliczki przystankowe),
- planowanie i koordynacja prowadzenia prac mających na celu osiągnięcie przyjętego standardu.

Ponadto, po stronie Operatora będzie:

- Podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu,
- Określanie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej,
- Ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatorów w zakresie publicznego transportu zbiorowego,

-
- Współpraca przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej,
 - Analiza realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
 - Zmiany w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych,
 - Wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007,
 - wykonywanie zadań, o których mowa w art. 82b ust. 2 pkt 1 i 3, art. 82e, art. 82f ust. 1 i art. 95b ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym,
 - Ewidencja i księgowanie biletów,
 - Prowadzenie sprzedaży biletów,
 - Druk biletów,
 - Dystrybucja i sprzedaż biletów,
 - Kontrola biletów,
 - Windykacja kar za brak biletu.

3.3.3 Wariant 3

Zakłada się:

- ograniczenie zadań Organizatora do minimum (jedynie kontrolowanie i opiniowanie czynności MPK po Stronie Organizatora). Miasto pełni więc funkcje kontrolujące, zaś realizacja większości zadań jest po stronie Operatora (MPK),
- przykładem takiego rozwiązania jest Jaworzno.

Zakres zadań po stronie Organizatora będzie następujący:

-
- Ustalanie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora
 - Określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów
 - Określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów
 - Przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego
 - Zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego
 - Ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w Ustawie z dnia 15 listopada 1984r. - Prawo przewozowe
 - Wykonywanie zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007,
 - Negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem
 - Ocena i kontrola realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego
 - Kontrola nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46
 - Zatwierdzanie rozkładów jazdy oraz dokonywaniu ich aktualizacji w przypadku przewozów wykonywanych na podstawie potwierdzenia zgłoszenia

przewozu

Poniżej przedstawiamy wady i zalety poszczególnych wariantów.

	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
Wady	- rozbudowana struktura pionu transportu u Organizatora (Miasto Łomża), - duża liczba etatów u Organizatora, - duża liczba nowych zadań u Organizatora, dotychczas nie realizowanych bezpośrednio przez Miasto Łomża, - opracowanie niezbędnej dokumentacji (np. kart stanowiskowych itp.), - potrzeba posiadania wyspecjalizowanych pracowników zajmujących się transportem (wysokie koszty utrzymania specjalistów).	- potrzeba powołania jednostki budżetowej pełniącej funkcje organizatora, - stworzenie nowych etatów w powołanej jednostce budżetowej, - wykonywanie zadań związanych z bieżącą kontrolą przez operatora	- brak specjalistów u organizatora w dziedzinie planowania transportu, wykonywania badań marketingowych, przeprowadzania kontroli biletowej, - „utrudniony” nadzór nad realizacją zleconych czynności firmom zewnętrznym (brak pełnej kontroli)
Zalety	- maksymalna kontrola nad wszystkimi zadaniami, czynnościami, - wyspecjalizowani pracownicy u Organizatora	- rozdzielnie funkcji organizacyjnych, zarządczych i wykonawczych, - zadania wymagające specjalistycznej wiedzy z zakresu transportu realizowane przez operatora	- mniejsza liczba etatów u operatora (mniejsze koszty), - mniejsza struktura pionu transportu u organizatora (mniej etatów niż w innych wariantach), - zbliżona struktura operatora do obecnej struktury,

Wariant 1 wymaga stworzenie pełnych struktur u Organizatora i utworzenie odpowiedniego wydziału u organizatora, a także likwidacji części struktury w MPK, dlatego też należy go ocenić najniżej.

Wariant 2 wymaga stworzenia struktur organizacyjno- zarządczych po stronie Organizatora, dodatkowo wymaga przeprowadzenia reorganizacji struktury w MPK.

Wariant 3 nie wymaga znaczących zmian po stronie operatora MPK (zakłada się, iż operator będzie głównym wykonawcą czynności zleczanych przez organizatora) przez co został on oceniony najwyżej z pośród wskazanych wariantów.

Wariant 1 wykazuje największą koncentrację funkcji u Operatora, wszystkie zadania organizacyjne, zarządcze i kontrolne są wykonywane bezpośrednio przez organizatora.

W wariantach 3 część zadań wykonywanych jest przez operatora MPK a część zleczanych na zewnątrz przez co organizator otrzymuje tylko gotowe raporty i sprawozdania.

Po dokonaniu powyższych analiz rekomendowanym wariantem jest wariant 3.

Zgodnie z przedmiotem umowy zawartej z Miastem Łomża w dniu 12.04.2018 r., w szczególności na podstawie punktu 3 Opisu przedmiotu zamówienia stanowiącego załącznik do przedmiotowej umowy, Wykonawca opracował projekt wieloletniej (10 - letniej) umowy wykonawczej pomiędzy organizatorem publicznego transportu zbiorowego a MPK Sp. z o.o. w Łomży jako operatorem wraz z niezbędnymi załącznikami tj.:

- Załącznik nr 1 - Metodologia Prognozy Rekompensaty,
- Załącznik nr 2 - Wykaz linii komunikacyjnych,
- Załącznik nr 3 - Plan Operacyjny,
- Załącznik nr 4 - Rozkład jazdy,
- Załącznik nr 5 - Standardy jakości świadczenia Przewozów,
- Załącznik nr 6 - Kary umowne,
- Załącznik nr 7 - Zasady realizacji Przewozów Zastępczych,
- Załącznik nr 8 - Planowane nakłady finansowe na świadczenie Przewozów,
- Załącznik nr 9 - Roczny Plan Realizacji Umowy na lata 2019-2028,

- Załącznik nr 10 - Prognoza Rekompensaty na okres obowiązywania Umowy,
- Załącznik nr 11 - Wykaz porozumień międzygminnych,
- Załącznik nr 12 - Zasady sprzedaży i kontroli biletów.

W treści umowy wynika podział zadań pomiędzy organizatora i operatora jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Projekt umowy jest zgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi, w tym: ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2136) i przepisami wykonawczymi do tej ustawy. Projekt uwzględnia również wymagania wynikające między innymi z takich dokumentów jak:

- Podstawowe elementy umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego - autorstwa inicjatywy JASPERS,
- Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2015 roku w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązki świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym.

Umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego wraz z załącznikami stanowią integralną część przedmiotowej analizy.

Jednocześnie Wykonawca wskazuje, że umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego może być zawarta po upływie terminu wskazanego w art. 23 ust. 1 pkt 1 UPTZ, zgodnie z którym *„Organizator publikuje ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2, lub bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, w terminie nie krótszym niż jeden rok”*.

Nadto, istnieje również możliwość zawarcia umowy w trybie bezpośrednim na mocy art. 22 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 19 ust. 3 UPTZ, zgodnie z którym: *„Organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przypadku, gdy wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile*

nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2”.

Potwierdza to również przepis art. 5 ust. 5 Rozporządzenia 1370/2007, zgodnie z którym „W przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji właściwe organy mogą zastosować środki nadzwyczajne. Środki te obejmują bezpośrednie udzielanie zamówień lub wyrażenie formalnej zgody na przedłużenie umowy o świadczenie usług publicznych, lub zobowiązania do świadczenia określonych usług publicznych. Podmiot świadczący usługi publiczne ma prawo odwołania się od decyzji nakładającej zobowiązanie do świadczenia określonych usług publicznych. Udzielenie zamówienia lub przedłużenie umowy o świadczenie usług publicznych w ramach środków nadzwyczajnych lub nałożenie zobowiązania do wykonania takiej umowy jest dopuszczalne na okres nieprzekraczający dwóch lat”.

Podsumowując, przesłanka określona w art. 22 ust. 1 pkt 4 UPTZ dotyczy sytuacji specyficznych, wyjątkowych, nieobjętych obowiązkiem uprzedniego publikowania ogłoszenia, o którym mowa w art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, że w sytuacji, gdy Organizator nie opublikował jeszcze ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 2 UPTZ, może zawrzeć w pierwszej kolejności umowę w trybie art. 22 ust. 1 pkt 4 UPTZ, opublikować jednocześnie ww. ogłoszenie, po upływie zaś terminu określonego w art. 23 ust. 1 pkt 1, zawrzeć umowę w trybie *in house* na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2 UPTZ.

3.4 Metodyka wyliczenia rekompensaty finansowej dla MPK Sp. z o.o. w Łomży w okresie obowiązywania nowej umowy przewozowej, zawartej na okres 10 lat

3.4.1 Zasady ogólne - finansowanie za pomocą rekompensaty

Wynagradzanie podmiotu w formule pokrywania kosztów wykonywania powierzonego zadania oceniano zgodnie z obowiązującym prawodawstwem i zasadami dotyczącymi pomocy publicznej. Za pomoc państwa (w rozumieniu art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008 r.) uznaje się te korzyści, które są przyznane przedsiębiorstwom bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych (publicznych), przy czym zasoby

państwowe są tożsame z zasobami jednostek samorządu terytorialnego. Pomoc państwa może przybierać różnorakie formy, np. formę dotacji, ulgi podatkowej itp. Pomoc publiczna, jako czynność zakłócająca konkurencję na jednolitym rynku jest niedozwolona, jednakże w wielu wypadkach ustawodawca unijny ustalił wyjątki od tej zasady. Dotyczy to w szczególności usług, które odgrywają kluczową rolę w propagowaniu spójności społecznej i terytorialnej i które można uznać za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (zwane dalej „UOIG”). Do tego by dane usługi mogły być traktowane jako UOIG, muszą być wykonywane przez przedsiębiorstwa na podstawie określonych zasad i warunków, szczególnie w przypadku, gdy konieczne jest udzielenie przez państwo wsparcia finansowego, tzw. rekompensaty, która pokryje część lub całość szczególnych kosztów wynikających z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Zakłada się przy tym, iż w niektórych przypadkach UOIG mogą być świadczone jedynie wówczas, jeżeli właściwy organ zaoferuje usługodawcy rekompensatę.

Ustawodawca europejski uznał, że usługi publiczne w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego spełniają przesłanki do tego, by można było takiej działalności udzielać wsparcia finansowego.

3.4.2 Zasady ogólne - wysokość rekompensaty

Z punktu widzenia zasad określonych przepisami Unii Europejskiej rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów netto wynikających z wywiązywania się z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych z uwzględnieniem rozsądnego zysku, tak, aby nie dopuścić do nieuzasadnionego naruszenia konkurencji.

„Rozsądny zysk” jest stopą zwrotu z kapitału, której wymagałoby typowe przedsiębiorstwo podczas podejmowania decyzji, czy świadczyć usługi w ogólnym interesie gospodarczym przez cały okres powierzenia przy uwzględnieniu poziomu ryzyka. Poziom ryzyka zależy od danego sektora, rodzaju usług oraz cech charakterystycznych rekompensaty. Należy przy tym zaznaczyć, że rozsądny zysk nie może być utożsamiany z wynikiem finansowym (zyskiem bilansowym) i stanowi odrębną od niego kategorię ekonomiczną.

Rekompensata przewyższająca kwotę konieczną do pokrycia kosztów (z uwzględnieniem rozsądnego zysku), poniesionych przez dane przedsiębiorstwo wykonujące usługę, stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym i

powinna zostać zwrócona temu podmiotowi publicznemu, który jej udzielił.

3.4.3 Zasady szczególne - Rozporządzenie (WE) Nr 1370/2007

W Rozporządzeniu oraz w wydanym do niego załączniku zawarto **zasady prognozy rekompensaty z tytułu świadczenia usług pasażerskiego transportu publicznego**. Przede wszystkim potwierdzono zasady wynikające z regulacji ogólnych, tj. że rekompensaty muszą być przyznawane po to, aby zapewnić świadczenie usług stanowiących usługi użyteczności publicznej oraz nie mogą przekroczyć poziomu koniecznego do pokrycia kosztów netto realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych (z uwzględnieniem rozsądnego zysku). Uszczegółowione zasady przyznawania rekompensat zostały określone w Załączniku do Rozporządzenia (zwanego w dalszej części opracowania „Załącznikiem”).

Z punktu widzenia weryfikowanej wysokości rekompensaty szczególnie istotne są przepisy stanowiące, że w rekompensacie powinny zostać uwzględnione wszystkie koszty związane ze świadczeniem tych usług, zarówno koszty stałe jak i zmienne, w tym m.in. koszty związane z działalnością przewozową wraz z kosztem amortyzacji prognozowane zgodnie z zasadami rachunkowości lub podatkowymi, w tym w szczególności koszty związane z wykorzystaniem i utrzymaniem niezbędnej infrastruktury technicznej oraz koszty finansowe bezpośrednio związane ze świadczeniem usług publicznych (w tym z zakupami inwestycyjnymi na potrzeby ich świadczenia).

Ostateczna wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto. Przy obliczaniu wyniku finansowego netto uwzględniane są w szczególności koszty poniesione w związku z zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych lub pakietem takich zobowiązań nałożonym przez właściwy organ (pkt. 2 Załącznika).

3.4.4 Zasady szczególne - Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

Ustawodawca krajowy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 roku powielił regulację ustawodawcy unijnego stanowiąc, że finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku

z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 50 ust 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

3.4.5 Zasady szczególne - Wytyczne Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

Pomocniczo na poziomie krajowym zasady regulujące sposób obliczania wysokości rekompensaty zostały przedstawione w Wytycznych w zakresie zasad dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym opracowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR/H/2014-2020/30(1)/10/2014 z dnia 19.10.2015r.).

Przy czym należy uczynić zastrzeżenie, że Wytyczne MIR nie mają charakteru aktu prawnego powszechnie obowiązującego i stosuje się je wyłącznie do wymienionych w nich Programów Operacyjnych (krajowych i regionalnych), w których przewidziano dofinansowanie podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w sektorze transportu zbiorowego osób (w tym kolejowego).

W szczególności Wytyczne MIR nie regulują zasad świadczenia usług publicznych w odniesieniu do podmiotów, które nie ubiegają się o dofinansowanie z Programów Operacyjnych. W razie wątpliwości powinny być one interpretowane i stosowane zgodnie z wszelkimi normami prawa unijnego i krajowego.

Choć, jak to zaznaczono, Wytyczne MIR nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa, to nie sposób pominąć stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju przy wykładni zasad obliczania rekompensaty. Najważniejsze postulaty zawarte w Wytycznych MIR przedstawiono poniżej.

W Wytycznych MIR potwierdzono rozumienie Rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007, że w prognozy kosztów usług objętych umową o świadczenie usług publicznych powinny zostać uwzględnione wszystkie koszty związane ze świadczeniem tych usług, zarówno koszty stałe jak i zmienne, w tym m.in.:

- koszty związane z działalnością przewozową (wraz z kosztem amortyzacji) prognozowane zgodnie z zasadami rachunkowości (np. koszty wynagrodzeń maszynistów lub kierowców, opłaty za prąd trakcyjny, koszty związane z utrzymaniem taboru, itp.),
- koszty związane z wykorzystaniem i utrzymaniem niezbędnej infrastruktury

technicznej, jeżeli są ponoszone przez operatora,

- koszty finansowe bezpośrednio związane ze świadczeniem usług publicznych (w tym z zakupami inwestycyjnymi na potrzeby ich świadczenia),
- koszty ogólne - zarządu i administracji (w przypadku, gdy operator prowadzi inną działalność niż świadczenie usług publicznych lub realizuje usługi na podstawie kilku umów o świadczenie usług publicznych odpowiednio podzielone),
- podatek dochodowy (ze względu na fakt, że zakładany zysk przyjęty do prognozy zwrotu z zainwestowanego kapitału jest szacowany w oparciu o zysk po opodatkowaniu).

W Wytycznych MIR wskazano także, że koszty świadczenia dodatkowych usług, które nie są związane ze świadczeniem usług publicznych (np. obsługa wycieczek krajoznawczych, transport pracowników na zlecenie zakładów przemysłowych, usługi dla klubów sportowych, komercyjne usługi stacji kontroli pojazdów czy też myjni, itp.) powinny zostać wyłączone z prognozy, o ile nie są wymagane przez odrębne przepisy prawa lub nie są określone w dokumentach regulujących zasady świadczenia usług publicznych.

Dochody z tytułu świadczenia dodatkowych usług mogą zostać włączone do prognozy rekompensaty obniżając jej wartość. Przy czym operator prowadzący inną, niezwiązaną ze świadczeniem usługi publicznej działalność gospodarczą zobowiązany jest prowadzić rachunkowość w sposób umożliwiający prawidłową alokację kosztów i przychodów związanych ze świadczeniem usługi publicznej, rozdzielając je od kosztów i przychodów związanych z inną działalnością gospodarczą.

W zakresie rozsądnego zysku Wytyczne MIR potwierdzają, że „rozsądny zysk” operatora nie powinien być utożsamiany z finansowym zyskiem netto roku obrotowego, prezentowanym w rachunku wyników w ramach statutowego sprawozdania finansowego operatora. Autorzy Wytycznych MIR zwracają uwagę na to, że na finansowy wynik netto roku obrotowego mogą mieć wpływ jednorazowe zdarzenia księgowe niezwiązane z przepływami pieniężnymi, które mogłyby wprowadzać anormalne zmiany w poziomie rekompensaty i wpływać na poziom osiąganego zysku. Podkreślono przy tym, że najbardziej adekwatną miarą zysku osiąganego przez operatora z zainwestowanego kapitału jest prognoza średniorocznego zwrotu z kapitału w całym okresie umowy o usługi publiczne.

Natomiast poziom zwrotu z zainwestowanego przez operatora kapitału powinien być weryfikowany w oparciu o analizę przepływów pieniężnych do właścicieli spółki operatorskiej w całym okresie obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych.

Rozsądny zysk oznacza stopę zwrotu z kapitału, której wymagałoby typowe przedsiębiorstwo, rozważając czy podjąć się świadczenia danej usługi publicznej w danym okresie przy uwzględnieniu poziomu ryzyka. Stopa zwrotu z kapitału oznacza wewnętrzną stopę zwrotu (IRR - *Internal Rate Return*), jaką osiąga przedsiębiorstwo z zainwestowanego kapitału w całym okresie powierzenia (tj. wewnętrzną stopę zwrotu z przepływów pieniężnych w ramach realizacji zobowiązania do świadczenia usług publicznych).

Stopę zwrotu z kapitału, której zażądałoby typowe przedsiębiorstwo, można ustalić na przykład poprzez odniesienie do zysków osiąganych w przypadku powierzenia świadczenia podobnych usług na normalnych warunkach rynkowych¹.

Autorzy Wytycznych MIR zalecają także, aby wielkość rekompensaty była weryfikowana w okresach rocznych w oparciu o dane finansowe roku poprzedzającego.

3.4.6 Obliczenie rekompensaty

Rekompensata została oszacowana według wzoru (1):

$$R = (K - P) \pm A + RZ, \quad (1)$$

gdzie:

R - wartość rekompensaty,

K - koszty poniesione w związku z realizacją Przewozów, w tym:

- koszty własne sprzedaży usług działalności przewozowej związanej z realizacją Przewozów, które obejmują koszty bezpośrednie, koszty pośrednie wyodrębnione dla Przewozów oraz koszty pośrednie administracji zakładu (tzw. ogólnozakładowe) związane z realizacją Przewozów,
- koszty zarządu, w szczególności koszty kierowania przedsiębiorstwem, procesów zarządzania i doradztwa związane z realizacją Przewozów,

¹ Stopa zwrotu z kapitału, która nie przekracza odnośnej stopy Swap powiększonej o premię w wysokości 100 punktów bazowych, jest uznawana za rozsądną w każdym przypadku. Odnośna stopa Swap to stopa Swap, której wymagalność i waluta odpowiadają okresowi obowiązywania aktu powierzenia i określonej w nim walucie.

- koszty finansowe, w szczególności odsetki i prowizje bankowe związane z wykonywaniem Przewozów,

P - dodatnie wpływy finansowe i przychody związane z realizacją Przewozów, na które składają się:

- przychody ze sprzedaży biletów oraz pozostałe opłaty (mandaty, opłaty dodatkowe, itp.),
- przychody pozataryfowe osiągane w wyniku realizacji Przewozów, w szczególności przychody z reklam (na taborze, obiektach operatora),
- przychody finansowe, w szczególności odsetki od lokat i środków finansowych na rachunkach bankowych,
- otrzymane dotacje (inne niż rekompensata za wykonywanie Przewozów);
- wartość otrzymanej pomocy publicznej,
- inne przychody (np. pozaoperacyjne), którym można przypisać związek z wykonywanymi Przewozami,

A - wartość Rekompensaty za poprzedni rok rozliczeniowy, która podlega zwrotowi lub uzupełnieniu na podstawie audytu,

RZ - rozsądny zysk.

3.4.7 Rozsądny zysk

Zgodnie z przepisami oraz praktyką stosowaną przez JST w Polsce, naliczanie i wypłacanie, co roku podmiotowi wewnętrznemu rozsądnego zysku jest kwestią umowną, która powinna zostać uregulowana i zapisana w treści umowy wykonawczej (umowy powierzenia). Poniżej przedstawiono prognozę wysokości rozsądnego zysku dla całego 9-letniego okresu prognozy.

Podstawą prognozy rozsądnego zysku netto są dwie wielkości:

- prognozowana wartość kapitałów przekazywana Spółce w postaci rekompensaty za usługi związane z publicznym transportem zbiorowym,
- realna stopa zwrotu z kapitału, która nie przekracza tzw. odnośnej stopy swap powiększonej o premię w wysokości 100 punktów bazowych.

Rozsądny zysk został oszacowany według wzoru (2):

$$RZ = (K - P) * SZ, \quad (2)$$

gdzie:

RZ - wartość rozsądnego zysku,

K - koszty poniesione w związku z realizacją przewozów,

P - dodatnie wpływy finansowe i przychody związane z realizacją przewozów,

SZ - stopa zwrotu wg umowy powierzenia obliczona wg wzoru (3):

$$SZ = \left(\frac{swap_A + swap_B}{2} \right) + M, \quad (3)$$

gdzie:

SZ - stopa zwrotu wg umowy powierzenia,

$swap_A$ - 10-letnia stopa swap w okresie 1.1.2018 do 30.06.2018²,

$swap_B$ - 10-letnia stopa swap w okresie 1.7.2017 do 31.12.2017³,

M - premia w niezmienniej wysokości 100 punktów bazowych.

3.5 Szacunkowe wyliczenie wysokości (kwoty) rekompensaty finansowej dla MPK Sp. z o.o. w Łomży dla okresu obowiązywania nowej umowy przewozowej zawartej na okres 10 lat w oparciu o dane finansowe księgowe Zamawiającego i wiedzy eksperckiej

3.5.1 Założenia makroekonomiczne

Założenia makroekonomiczne przyjęto na podstawie:

- wytycznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego przygotowanych przez Ministerstwo Finansów⁴ dla wzrostu PKB, poziomu inflacji CPI i dynamiki cen energii w latach 2019-2026,
- projekcji inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD dla wzrostu PKB, poziomu inflacji CPI i dynamiki cen energii w latach 2018-2020⁵,

² http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/swap_rates_en.html.

³ Ibidem.

⁴ Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja - maj 2016 r. (<http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 18.08.2017 r.).

⁵ Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu

- prognoz spółki w zakresie dynamiki wzrostu kosztu wynagrodzeń.

Przyjęte założenia przedstawiono w tabeli.

Tabela 1. Wskaźniki makroekonomiczne (% r/r)

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Zmiana wynagrodzeń	6,80%	6,90%	6,70%	6,50%	6,30%	6,10%	5,90%	5,70%	5,50%	5,30%
Zmiana inflacji	2,60%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Zmiana cen energii	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
Zmiana PKB	3,80%	3,60%	3,40%	3,20%	3,00%	2,80%	2,60%	2,40%	2,20%	2,00%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP, MF, danych MPK Łomża

3.5.2 Założenia dla kosztów operacyjnych

Prognozy prognozowanych kosztów dokonano w oparciu o dane z systemu księgowego MPK Łomża.

W celu zaprognozowania kosztów przyjęto następujące:

- **amortyzacja** - koszty amortyzacji oszacowano na podstawie wartości początkowej istniejących środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, a także od środków trwałych pochodzących z inwestycji oraz na podstawie stawek amortyzacji stosowanych przez MPK,
- **materiały i energia** - koszty zaprognozowano na podstawie prognozy a następnie zwiększono je o przyjęte przez Ministerstwo Finansów wskaźniki inflacji. Należy mieć na uwadze, że na koszty paliw ma wpływ wiele czynników (m.in. cena dolara amerykańskiego na rynkach światowych, relacje popytu i podaży, czynniki polityczne, militarne, etc.) i w przypadku braku wzrostu lub spadku cen ropy, wartość rekompensaty dla Spółki będzie odpowiednio korygowana (po zakończeniu i rozliczeniu danego roku),
- **usługi obce** - w opracowaniu przewidziano wzrost kosztów stałych usług obcych o wskaźnik inflacji przyjęty w latach prognozy,
- **podatki i opłaty** - w opracowaniu przewidziano wzrost kosztów stałych podatków i opłat o wskaźniki inflacji,
- **płace i wynagrodzenia** - Spółka nie przedstawiła prognozy wzrostu płac dla lat 2019-2028 i przekazała informację planowanym wzroście wynagrodzenia o 10% od połowy roku 2018. Prognoza MPK jest zgodna z prognozą NBP.

W prognozie uwzględniono wskaźniki przyjęte przez NBP.

- **pozostałe koszty** - w opracowaniu przewidziano wzrost tych kosztów o wskaźniki inflacji.

3.5.3 Plan inwestycyjny Spółki na lata 2019 - 2028

Do obliczeń prognozowanej rekompensaty przyjęto plan wymiany części taboru autobusowego wraz z odpowiednią infrastrukturą w oparciu o pozyskane dofinansowanie ze środków NCBR. Prezydent Łomży podpisał umowę dotyczącą przystąpienia miasta do programu E-bus z zobowiązaniem zakupu do 2021r. 10 autobusów elektrycznych o długości 10m. Przyjęto zakup 10 autobusów za maksymalną cenę jednostkową 1 800 000 zł w roku 2021. Przyjęto amortyzację na poziomie 14% (7 lat użytkowania autobusów zeroemisyjnych) oraz poziom dofinansowania na poziomie 60%.

3.5.4 Prognoza kosztów

Analiza kosztów została przeprowadzona w zakresie głównych pozycji kosztowych w rachunku zysków i strat, tj.:

- kosztów działalności operacyjnej
- pozostałych kosztów działalności operacyjnej

3.5.5 Koszty działalności operacyjnej

Amortyzacja środków trwałych liczona jest metodą liniową z uwzględnieniem stawek amortyzacyjnych przyjętych w ustawie o podatku od osób prawnych.

Koszty działalności operacyjnej w układzie rodzajowym ewidencjonowane są na kontach zespołu „4”. Koszty nie są rozliczane poprzez konto 490 są w ciężar kont zespołu „5”. W przypadku wprowadzenia *in-house* niezbędne będzie dokonywanie przeksięgowania na kontach zespołu „5” według poszczególnych rodzajów działalności.

MPK nie planuje sprzedaży majątku.

W ramach kosztów odjęto amortyzację NKUP (dotowaną część), której wartość nie wpływa na kwotę rekompensaty.

Tabela 2. Koszty działalności operacyjnej w latach 2019-2023

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
Poniesione koszty świadczenia usług	10 910 496	11 406 287	12 943 316	13 476 830	14 011 608
z działalności operacyjnej	10 668 289	11 156 813	12 686 358	13 212 163	13 739 001
amortyzacja	149 691	143 421	1 160 794	1 157 484	1 138 812
bieżące środki trwałe	149 691	143 421	132 223	128 913	110 241
nowe inwestycje			1 028 571	1 028 571	1 028 571
zużycie materiałów i energii	3 184 520	3 267 499	3 352 654	3 440 041	3 529 720
materiały - części samochodowe	457 102	470 815	484 940	499 488	514 473
paliwa	2 446 275	2 507 432	2 570 118	2 634 371	2 700 230
pozostałe materiały - samochody	9 945	10 243	10 550	10 867	11 193
ogumienie	60 312	62 122	63 986	65 905	67 882
energia elektryczna	33 699	34 541	35 405	36 290	37 197
energia cieplna	31 325	32 108	32 911	33 734	34 577
woda	5 269	5 427	5 589	5 757	5 930
pozostałe materiały	101 428	104 471	107 605	110 833	114 158
reprezentacja i inne koszty nie stan. k.u.p.	9 229	9 506	9 792	10 085	10 388
narzędzia, wyposażenie - warsztat	9 580	9 867	10 163	10 468	10 782
przystanki autobusowe - utrzymanie	3 653	3 762	3 875	3 991	4 111
koszt sprzedaży druku biletów	15 671	16 141	16 626	17 124	17 638
koszt naprawy zewnętrznej	1 032	1 063	1 095	1 128	1 162
usługi obce	680 691	701 112	722 145	743 810	766 124
badania techniczne pojazdów	16 820	17 324	17 844	18 379	18 931
usługi telekom.telefonii stacjonarnej	4 277	4 405	4 537	4 673	4 814
usługi pocztowe	12 878	13 264	13 662	14 072	14 494
usługi transportowe	171	176	181	187	193
pozostałe inne usługi	150 767	155 290	159 949	164 747	169 690
przeglądy i naprawy Volvo i Scania	481 118	495 552	510 419	525 731	541 503
koszt usług nie stanowiący k.u.p.	252	260	267	275	284
usługi dostępu do sieci internet	3 490	3 595	3 703	3 814	3 928
usługi telekom.telefonii komórkowej	10 918	11 246	11 583	11 931	12 288
usługa napraw zewnętrznych	0	0	0	0	0
podatki i opłaty	301 504	301 504	301 504	301 504	301 504
podatek od nieruchomości	121 684	121 684	121 684	121 684	121 684
podatek od środków transportowych	78 328	78 328	78 328	78 328	78 328
trwały zarządmieniem	96 199	96 199	96 199	96 199	96 199
opłata za emisję zanieczyszczeń do powietrza	4 515	4 515	4 515	4 515	4 515
VAT naliczony nie podl. odliczeniu	778	778	778	778	778
wynagrodzenia	5 149 699	5 505 028	5 873 865	6 255 666	6 649 773
wynagrodzenia pracowników	4 779 164	5 108 927	5 451 225	5 805 554	6 171 304

dodatkowe wynagrodzenie roczne	369 394	394 882	421 339	448 726	476 996
umowy zlecenia dzieło	1 141	1 219	1 301	1 386	1 473
świadczenia na rzecz pracowników	1 142 474	1 176 749	1 212 051	1 248 413	1 285 865
ubezpieczenia społeczne	727 109	748 922	771 390	794 531	818 367
Fundusz Pracy	90 763	93 485	96 290	99 179	102 154
odzież środki czystości (Bhp i KP)	17 412	17 935	18 473	19 027	19 598
szkolenie pracowników	45 141	46 495	47 890	49 327	50 806
ochrona zdrowia pracowników	8 372	8 623	8 882	9 148	9 423
ubezp. Sp. k.u.p. m-ca nast. roz. fiz.	50 994	52 524	54 100	55 723	57 395
FP. k.u.p. m-ca nast.. roz. fiz. ubezpiecz. Sp. fundusz emerytur pomostowych	6 625	6 823	7 028	7 239	7 456
fundusz świadczeń socjalnych	39 698	40 889	42 116	43 379	44 681
	156 361	161 052	165 883	170 860	175 985
pozostałe koszty	59 709	61 501	63 346	65 246	67 203
oszczędność za paliwo	27 426	28 248	29 096	29 969	30 868
reklama	13 478	13 882	14 298	14 727	15 169
członkostwo IGKM	2 299	2 367	2 439	2 512	2 587
podróże służbowe	8 340	8 590	8 847	9 113	9 386
inne pozostałe koszty	8 168	8 413	8 665	8 925	9 193
pozostałe operacyjne	242 207	249 474	256 958	264 667	272 607
szkody powypadkowe - autobusy	242 207	249 474	256 958	264 667	272 607

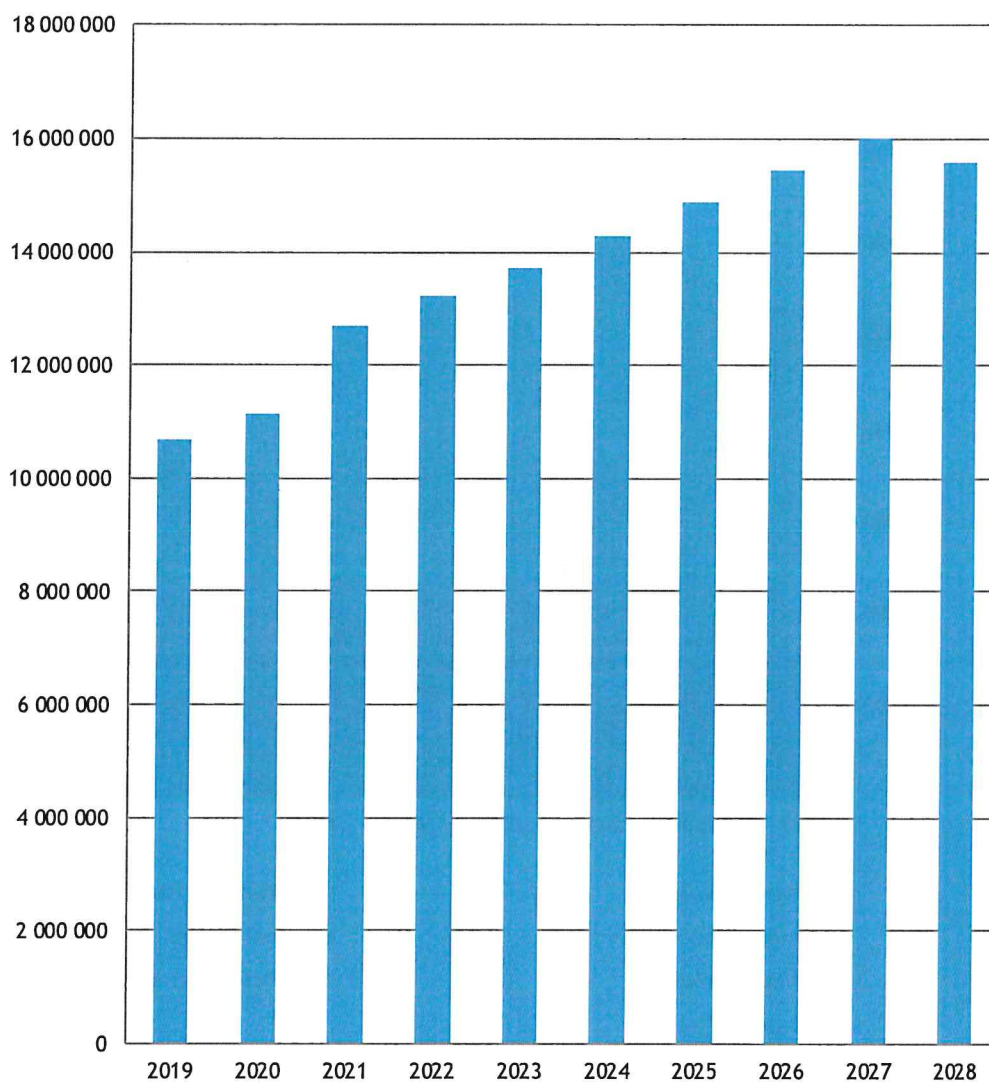
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP, MF, danych MPK Łomża

Tabela 3. Koszty działalności operacyjnej w latach 2024-2028

Wyszczególnienie	2024	2025	2026	2027	2028
Poniesione koszty świadczenia usług	14 575 437	15 160 058	15 758 443	16 326 652	15 908 908
z działalności operacyjnej	14 294 652	14 870 850	15 460 559	16 019 830	15 592 883
amortyzacja	1 133 219	1 133 219	1 132 670	1 088 637	46 463
bieżące środki trwałe	104 647	104 647	104 099	60 065	46 463
nowe inwestycje	1 028 571	1 028 571	1 028 571	1 028 571	0
zużycie materiałów i energii	3 621 752	3 716 198	3 813 122	3 912 590	4 014 669
materiały - części samochodowe	529 907	545 804	562 178	579 043	596 415
paliwa	2 767 736	2 836 929	2 907 852	2 980 549	3 055 062
pozostałe materiały - samochody	11 529	11 875	12 231	12 598	12 976
ogumienie	69 919	72 016	74 177	76 402	78 694
energia elektryczna	38 127	39 080	40 057	41 059	42 085
energia ciepła	35 442	36 328	37 236	38 167	39 121
woda	6 108	6 291	6 480	6 674	6 874
pozostałe materiały	117 583	121 110	124 743	128 486	132 340
reprezentacja i inne koszty nie stan. k.u.p.	10 699	11 020	11 351	11 692	12 042
narzędzia, wyposażenie - warsztat	11 105	11 439	11 782	12 135	12 499
przystanki autobusowe - utrzymanie	4 234	4 361	4 492	4 627	4 766
koszt sprzedaży druku biletów	18 167	18 712	19 274	19 852	20 447
koszt naprawy zewnętrznej	1 197	1 233	1 270	1 308	1 347

usługi obce	789 108	812 781	837 164	862 279	888 148
badania techniczne pojazdów	19 499	20 083	20 686	21 307	21 946
usługi telekom.telefonii stacjonarnej	4 958	5 107	5 260	5 418	5 580
usługi pocztowe	14 929	15 377	15 838	16 314	16 803
usługi transportowe	198	204	210	217	223
pozostałe inne usługi	174 780	180 024	185 425	190 987	196 717
przeglądy i naprawy Volvo i Scania	557 748	574 481	591 715	609 467	627 751
koszt usług nie stanowiący k.u.p.	292	301	310	319	329
usługi dostępu do sieci internet	4 046	4 167	4 292	4 421	4 554
usługi telekom.telefonii komórkowej	12 657	13 037	13 428	13 831	14 246
usługa napraw zewnętrznych	0	0	0	0	0
 podatki i opłaty	 301 504	 301 504	 301 504	 301 504	 301 504
podatek od nieruchomości	121 684	121 684	121 684	121 684	121 684
podatek od środków transportowych	78 328	78 328	78 328	78 328	78 328
trwały zarząd mieniem	96 199	96 199	96 199	96 199	96 199
opłata za emisję zanieczyszczeń do powietrza	4 515	4 515	4 515	4 515	4 515
VAT naliczony nie podl. odliczeniu	778	778	778	778	778
 wynagrodzenia	 7 055 409	 7 471 678	 7 897 564	 8 331 930	 8 773 522
wynagrodzenia pracowników	6 547 754	6 934 071	7 329 313	7 732 426	8 142 244
dodatkowe wynagrodzenie roczne	506 093	535 952	566 501	597 659	629 335
umowy zlecenia dzieło	1 563	1 655	1 749	1 845	1 943
 świadczenia na rzecz pracowników	 1 324 441	 1 364 174	 1 405 099	 1 447 252	 1 490 670
ubezpieczenia społeczne	842 918	868 206	894 252	921 080	948 712
Fundusz Pracy	105 219	108 375	111 626	114 975	118 424
odzież środki czystości (Bhp i KP)	20 186	20 791	21 415	22 057	22 719
szkolenie pracowników	52 331	53 900	55 517	57 183	58 898
ochrona zdrowia pracowników	9 705	9 996	10 296	10 605	10 923
ubezp. Sp. k.u.p. m-ca nast. roz. fiz.	59 116	60 890	62 717	64 598	66 536
FP. k.u.p. m-ca nast.. roz. fiz.	7 680	7 910	8 148	8 392	8 644
ubezp. Sp. fundusz emerytur pomostowych	46 021	47 402	48 824	50 289	51 797
fundusz świadczeń socjalnych	181 265	186 703	192 304	198 073	204 015
 pozostałe koszty	 69 219	 71 296	 73 435	 75 638	 77 907
oszczędność za paliwo	31 794	32 748	33 730	34 742	35 784
reklama	15 624	16 093	16 576	17 073	17 585
członkostwo IGKM	2 665	2 745	2 827	2 912	2 999
podróże służbowe	9 668	9 958	10 257	10 564	10 881
inne pozostałe koszty	9 469	9 753	10 045	10 347	10 657
 pozostałe operacyjne	 280 785	 289 208	 297 885	 306 821	 316 026
szkody powypadkowe - autobusy	280 785	289 208	297 885	306 821	316 026

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP, MF, danych MPK Łomża

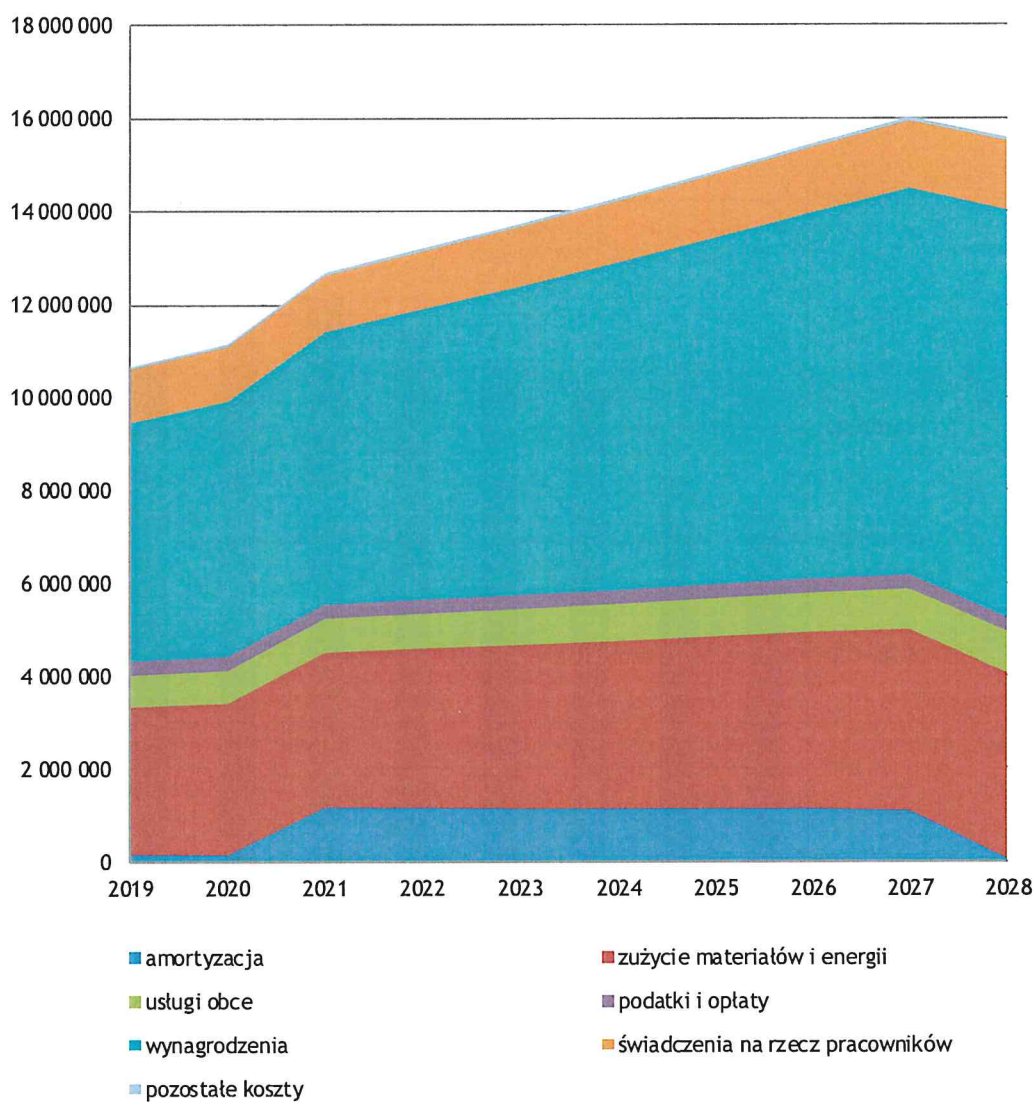


Wykres 1. Koszty działalności operacyjnej w latach 2019-2028

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

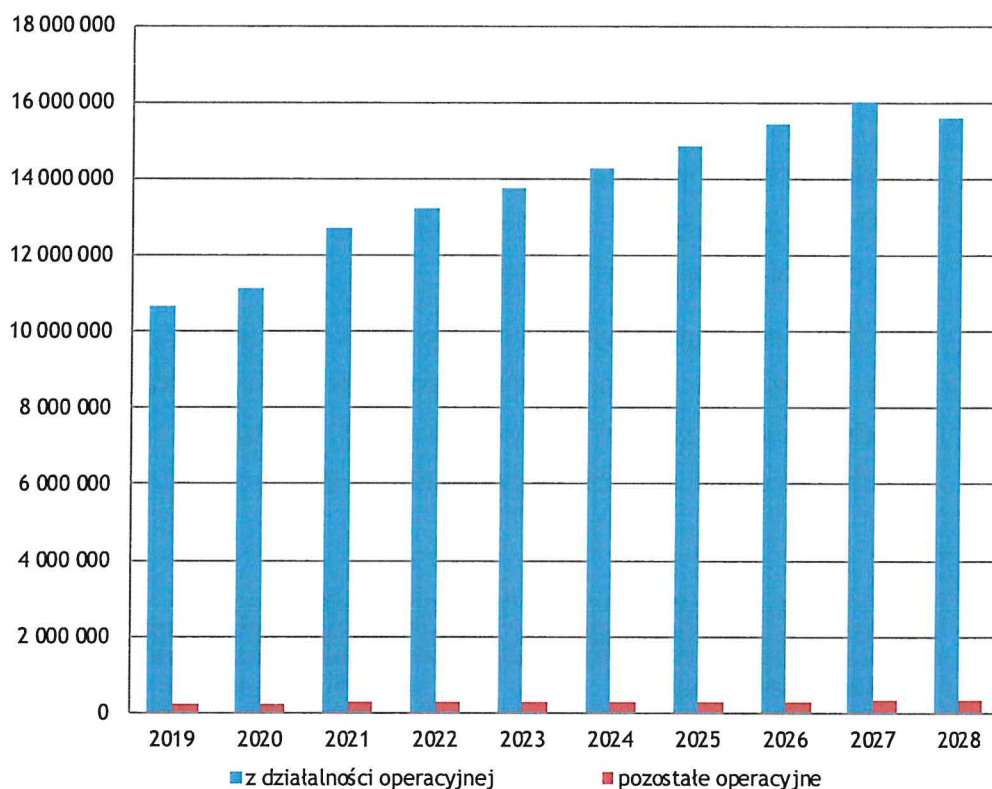
Silny wzrost kosztów w 2021 roku wynika z przeprowadzenia inwestycji w ramach programu E-bus. Planuje się zakup 10 autobusów za łączną kwotę 18 000 000 PLN, z czego 40% będzie stanowił koszt w ramach rekompensaty (amortyzacja).

Pozostałe koszty wzrastają zgodnie z przyjętymi wskaźnikami dot. wynagrodzeń, inflacji i cen energii.

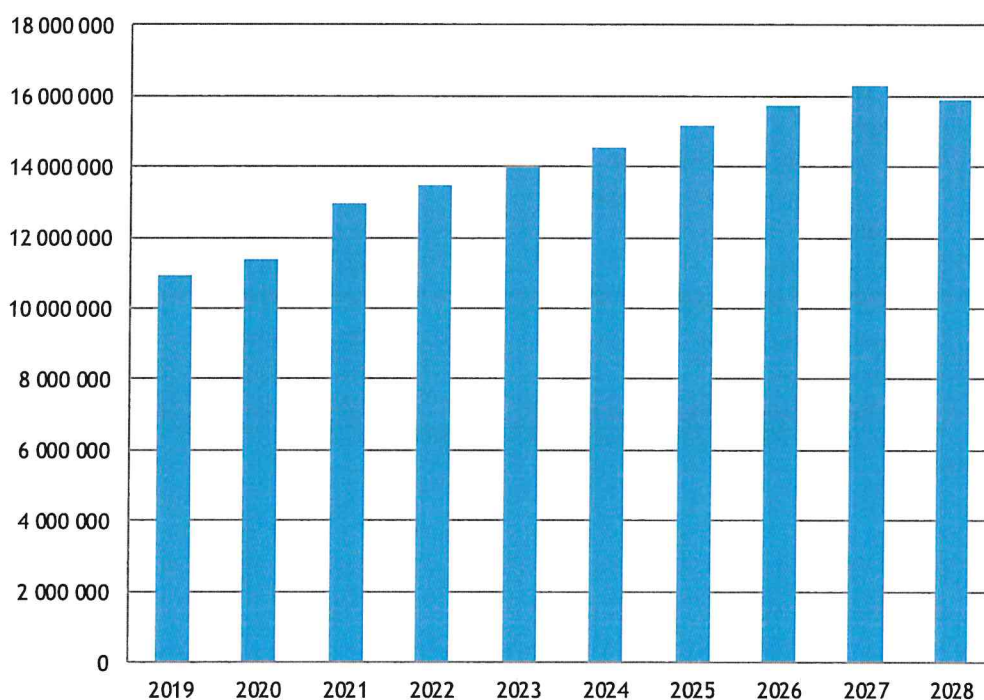


Wykres 2. Koszty działalności operacyjnej w latach 2019-2028

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



Wykres 3. Koszty działalności kwalifikowane w ramach rekompensaty w latach 2019-2028
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



Wykres 4. Koszty działalności kwalifikowane w ramach rekompensaty w latach 2019-2028
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

3.5.6 Przychody związane z działalnością podstawową

Podczas przeprowadzania prac nad prognozą rekompensaty zidentyfikowano przychody, które Spółka wygeneruje podczas wypełniania zobowiązania, a które pomniejszą należną rekompensatę.

Przychody Spółki ewidencjonowane są w rozbiciu na przychody z tytułu świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego, przychody pozataryfowe pozostające w bezpośrednim związku z wykorzystaniem składników majątkowych służących świadczeniu usługi oraz przychody dodatkowe (komercyjne).

Tabela 4. Przychody działalności operacyjnej w latach 2019-2023

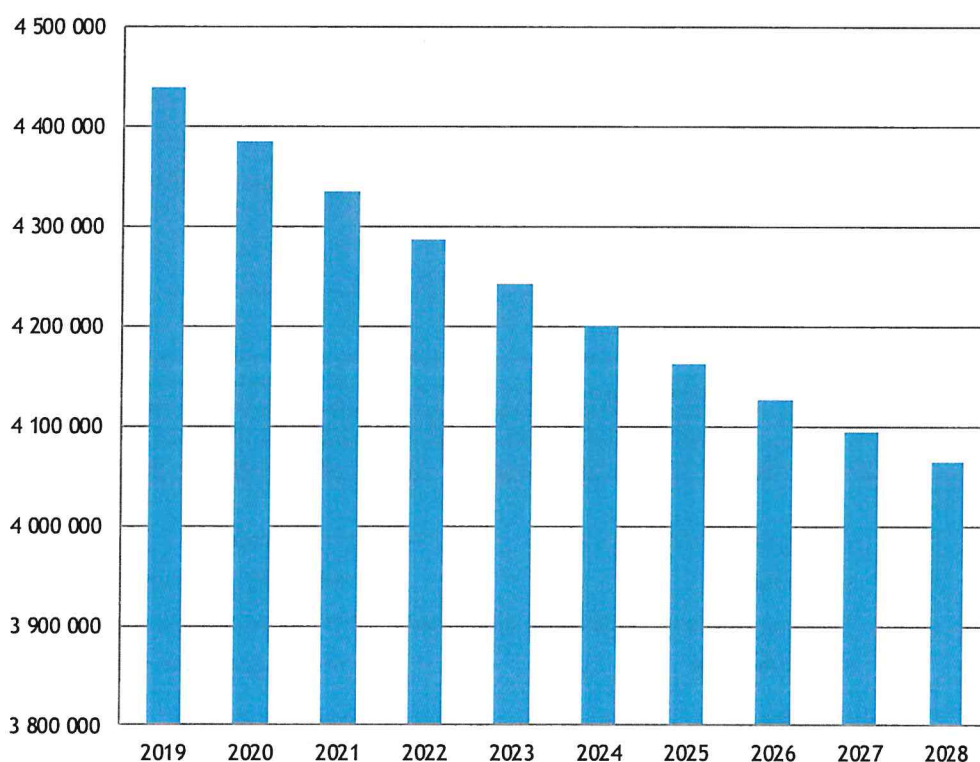
Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
z działalności operacyjnej	4 439 195	4 385 433	4 334 730	4 287 064	4 242 410
sprzedaż biletów	3 398 885	3 313 913	3 231 065	3 150 289	3 071 532
bilety jednorazowe	316 000	308 100	300 397	292 887	285 565
bilety wieloprzejazdowe	1 169 646	1 140 405	1 111 895	1 084 097	1 056 995
bilet miesięczny miejski	641 291	625 259	609 627	594 386	579 527
bilet miesięczny pozamiejski	661 229	644 698	628 581	612 866	597 544
bilety jednorazowe -zamiejskie	336 679	328 262	320 055	312 054	304 252
bilet jednorazowy przez telefon	6 211	6 056	5 904	5 757	5 613
bilet czasowy	198 180	193 225	188 395	183 685	179 093
bilet jednorazowy promocyjny	66 903	65 230	63 600	62 010	60 459
bilet 10-dniowy -dekadowy	2 747	2 679	2 612	2 546	2 483
wynajem	164 932	169 880	174 976	180 225	185 632
wynajem autobusów / godz.	92 849	95 634	98 503	101 458	104 502
wynajem przystanków i parkingów	72 083	74 246	76 473	78 767	81 130
reklama	93 963	96 782	99 685	102 676	105 756
usługa warsztatu	10 484	10 799	11 123	11 456	11 800
elektroniczna portmonetka- doładowania	36 138	37 222	38 338	39 489	40 673
obsługa przewozów	11 653	12 002	12 363	12 733	13 115
inne usługi	10 818	11 143	11 477	11 821	12 176
usługi zlecone - przez organizatora	712 322	733 692	755 703	778 374	801 725

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

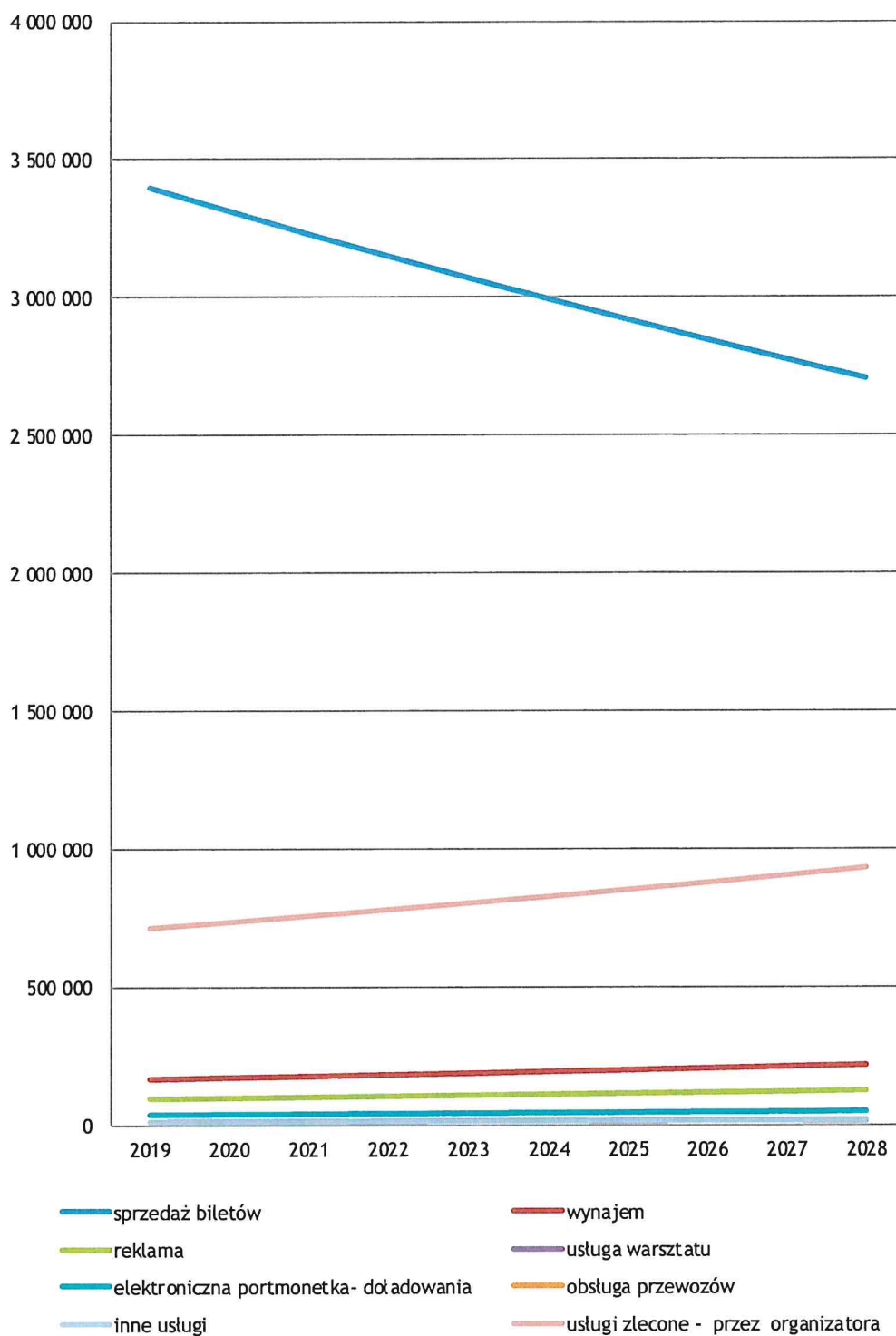
Tabela 5. Przychody działalności operacyjnej w latach 2024-2028

Wyszczególnienie	2024	2025	2026	2027	2028
z działalności operacyjnej	4 200 748	4 162 059	4 126 328	4 093 540	4 063 682
sprzedaż biletów	2 994 743	2 919 875	2 846 878	2 775 706	2 706 313
bilety jednorazowe	278 426	271 465	264 679	258 062	251 610
bilety wieloprzejazdowe	1 030 570	1 004 806	979 686	955 194	931 314
bilet miesięczny miejski	565 039	550 913	537 140	523 711	510 619
bilet miesięczny pozamiejski	582 606	568 041	553 840	539 994	526 494
bilety jednorazowe -zamiejskie	296 646	289 230	281 999	274 949	268 076
bilet jednorazowy przez telefon	5 473	5 336	5 202	5 072	4 946
bilet czasowy	174 615	170 250	165 994	161 844	157 798
bilet jednorazowy promocyjny	58 948	57 474	56 037	54 636	53 270
bilet 10-dniowy - dekadowy	2 421	2 360	2 301	2 244	2 188
wynajem	191 201	196 937	202 845	208 931	215 199
wynajem autobusów /godz.	107 637	110 866	114 192	117 618	121 146
wynajem przystanków i parkingów	83 564	86 071	88 653	91 313	94 052
reklama	108 929	112 197	115 563	119 029	122 600
usługa warsztatu	12 154	12 519	12 894	13 281	13 679
elektroniczna portmonetka- doładowania	41 893	43 150	44 445	45 778	47 151
obsługa przewozów	13 509	13 914	14 332	14 762	15 204
inne usługi	12 541	12 918	13 305	13 704	14 115
usługi zlecone - przez organizatora	825 777	850 550	876 067	902 349	929 419

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

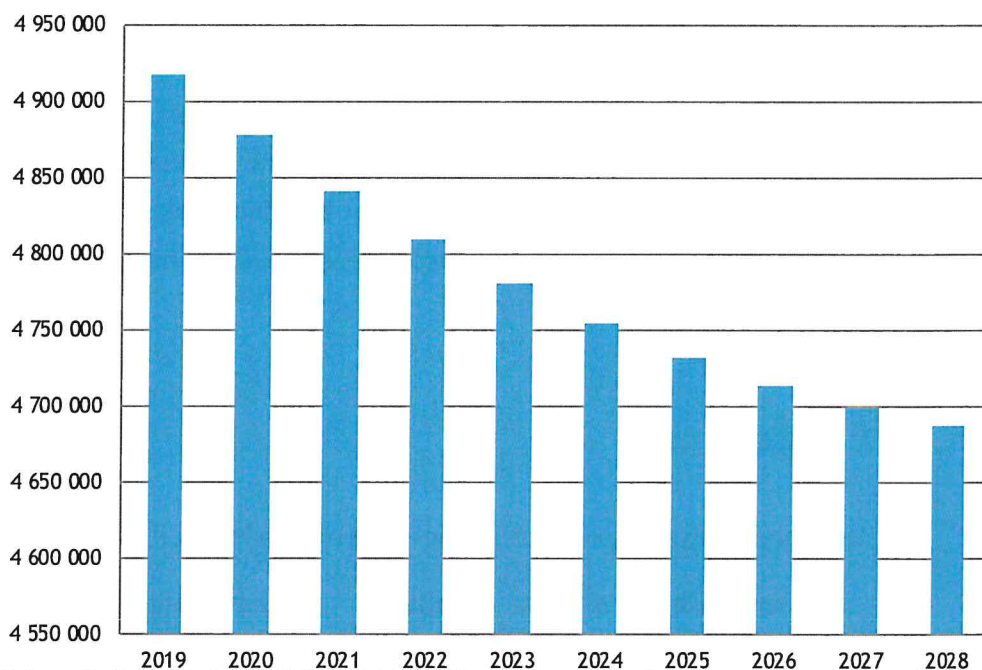

Wykres 5. Przychody działalności operacyjnej w latach 2019-2028

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

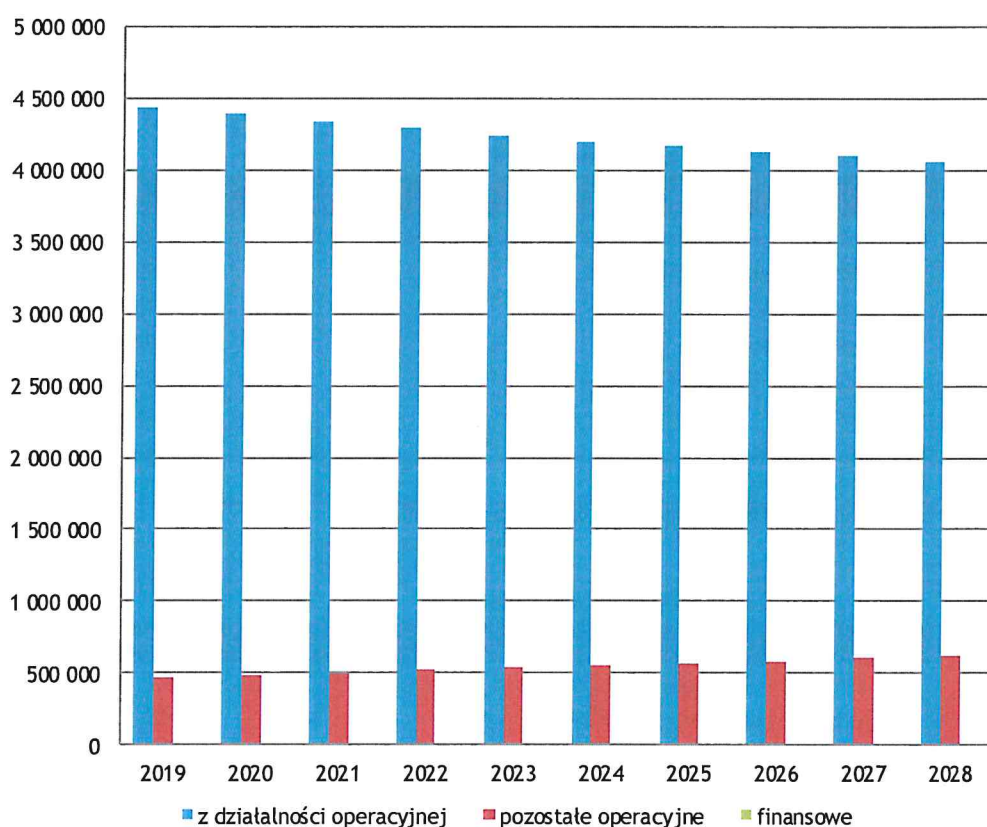


Wykres 6. Przychody działalności operacyjnej w latach 2019-2028

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



Wykres 7. Przychody działalności kwalifikowane w ramach rekompensaty w latach 2019-2028
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



Wykres 8. Przychody działalności kwalifikowane w ramach rekompensaty w latach 2019-2028
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Największą część przychodów stanowi sprzedaż biletów. W roku 2017 nastąpiło zmniejszenie sprzedaży biletów o 3,33% w porównaniu z rokiem 2016. Większa część zanotowanego spadku jest konsekwencją wprowadzenia od 1 listopada 2017 bezpłatnych przejazdów dla posiadaczy Kart Seniora. Prawie o 10 % zwiększyła się liczba przewożonych osób (w porównaniu z 2016r.), ale zmniejszył się udział przejazdów płatnych. W kolejnych latach zaprognozowano spadek sprzedaży biletów w skali roku na poziomie 2,5%.

3.5.7 Rozsądny zysk

Podstawą prognozy rozsądnego zysku netto są dwie wielkości:

- prognozowana wartość kapitałów przekazywana Spółce w postaci rekompensaty za usługi związane z publicznym transportem zbiorowym,
- realna stopa zwrotu z kapitału, która nie przekracza tzw. odnośnej stopy swap powiększonej o premię w wysokości 100 punktów bazowych.

Prognozy wysokości rozsądnego zysku przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 6. Rozsądny zysk w latach 2019-2023

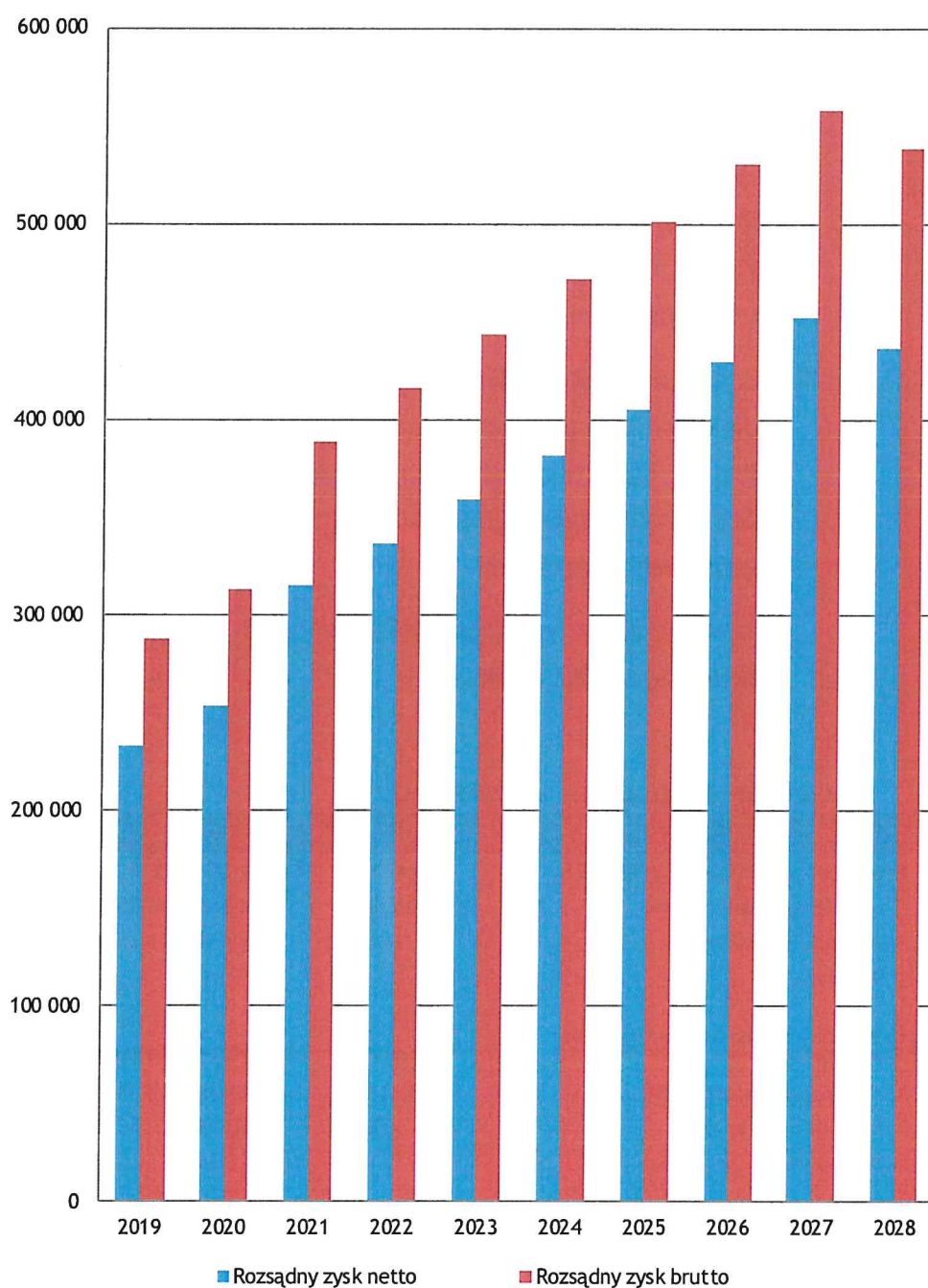
Wyszczególnienie	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023
kapitał własny zainwestowany w działalność powierzona	5 993 269	6 528 528	8 101 536	8 667 551	9 231 362
Stopa zwrotu wg umowy powierzenia	3,89%	3,89%	3,89%	3,89%	3,89%
stopa SWAPa	2,91%	2,91%	2,91%	2,91%	2,91%
stopa SWAPb	2,87%	2,87%	2,87%	2,87%	2,87%
stopa SWAP - średnia	2,89%	2,89%	2,89%	2,89%	2,89%
premia	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Rozsądny zysk netto	233 138	253 960	315 150	337 168	359 100
Rozsądny zysk brutto	287 825	313 531	389 074	416 256	443 333

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Tabela 7. Rozsądny zysk w latach 2024-2028

Wyszczególnienie	2 024	2 025	2 026	2 027	2 028
kapitał własny zainwestowany w działalność powierzona	9 820 764	10 427 502	11 044 550	11 627 965	11 221 972
Stopa zwrotu wg umowy powierzenia	3,89%	3,89%	3,89%	3,89%	3,89%
stopa SWAPa	2,91%	2,91%	2,91%	2,91%	2,91%
stopa SWAPb	2,87%	2,87%	2,87%	2,87%	2,87%
stopa SWAP - średnia	2,89%	2,89%	2,89%	2,89%	2,89%
premia	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Rozsądny zysk netto	382 028	405 630	429 633	452 328	436 535
Rozsądny zysk brutto	471 639	500 778	530 411	558 429	538 932

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



Wykres 9. Rozsądny zysk w latach 2019-2028

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Rozsądny zysk brutto (z należnym podatkiem dochodowym) w okresie prognozy będzie oscylował wokół wartości 0,3-0,5 mln PLN.

3.5.8 Szacunkowa wartość rekompensaty

Prognozowana rekompensata wyliczona została zgodnie z przepisami związanymi z udzielaniem finansowania w formie rekompensaty, tj. w szczególności z:

- Rozporządzeniem (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, zwanym w dalszej części opracowania Rozporządzeniem.
- Wytycznymi (MIR/H/2014-2020/30(1)/10/2014) w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym z dnia 19.10.2015 r., wydanymi przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, zwanymi w dalszej części opracowania Wytycznymi.
- Ustawą o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1867 ze zm.).

Tabela 8. Rekompensata w latach 2019-2023

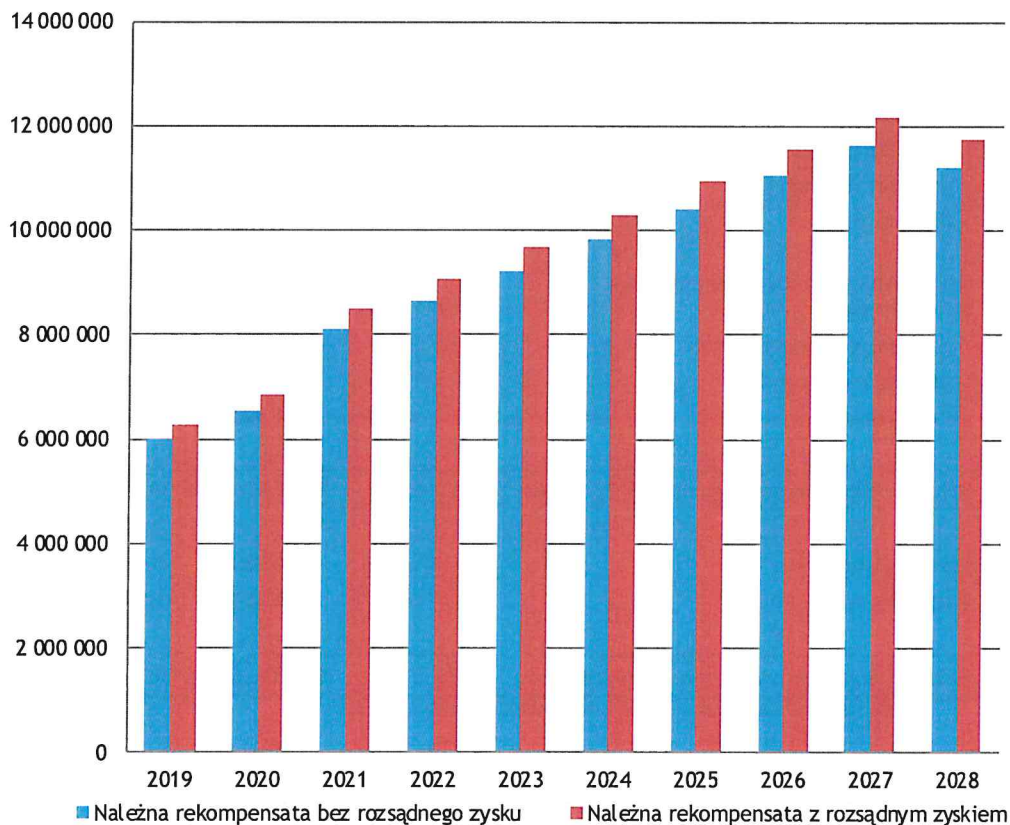
Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
Poniesione koszty świadczenia usług	10 910 496	11 406 287	12 943 316	13 476 830	14 011 608
z działalności operacyjnej	10 668 289	11 156 813	12 686 358	13 212 163	13 739 001
pozostałe operacyjne	242 207	249 474	256 958	264 667	272 607
finansowe	0	0	0	0	0
Uzyskane przychody pomniejszające rekompensatę	4 917 227	4 877 759	4 841 781	4 809 279	4 780 246
z działalności operacyjnej	4 439 195	4 385 433	4 334 730	4 287 064	4 242 410
pozostałe operacyjne	476 496	490 791	505 514	520 680	536 300
finansowe	1 536	1 536	1 536	1 536	1 536
Należna rekompensata bez rozsądnego zysku	5 993 269	6 528 528	8 101 536	8 667 551	9 231 362
Rozsądny zysk netto	233 138	253 960	315 150	337 168	359 100
Rozsądny zysk brutto	287 825	313 531	389 074	416 256	443 333
Należna rekompensata z rozsądnym zyskiem	6 281 094	6 842 058	8 490 609	9 083 807	9 674 696

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Tabela 9. Rekompensata w latach 2024-2028

Wyszczególnienie	2024	2025	2026	2027	2028
Poniesione koszty świadczenia usług	14 575 437	15 160 058	15 758 443	16 326 652	15 908 908
z działalności operacyjnej	14 294 652	14 870 850	15 460 559	16 019 830	15 592 883
pozostałe operacyjne	280 785	289 208	297 885	306 821	316 026
finansowe	0	0	0	0	0
Uzyskane przychody pomniejszające rekompensatę	4 754 673	4 732 556	4 713 894	4 698 686	4 686 937
z działalności operacyjnej	4 200 748	4 162 059	4 126 328	4 093 540	4 063 682
pozostałe operacyjne	552 389	568 961	586 030	603 611	621 719
finansowe	1 536	1 536	1 536	1 536	1 536
Należna rekompensata bez rozsądnego zysku	9 820 764	10 427 502	11 044 550	11 627 965	11 221 972
Rozsądny zysk netto	382 028	405 630	429 633	452 328	436 535
Rozsądny zysk brutto	471 639	500 778	530 411	558 429	538 932
Należna rekompensata z rozsądnym zyskiem	10 292 403	10 928 279	11 574 961	12 186 395	11 760 903

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża


Wykres 10. Należna rekompensata w latach 2019-2028

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

3.6 Analiza wprowadzenia bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża, wraz z dodatkowym wariantem, że bezpłatna komunikacja będzie obowiązywała również w przypadku realizacji zadań z zakresu transportu zbiorowego przez Miasto Łomża na rzecz gmin ościennych (gm. Łomża, Piątnica, Nowogród, Zbójna, Wizna)

3.6.1 Wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża

Wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża spowoduje spadek przychodów dla przedsiębiorstwa i zwiększy ciężar finansowania działalności MPK przez Organizatora. Wpływ zmiany wartości sprzedaży biletów na zmianę rekompensaty przedstawiono w tabelach.

Spadek przychodów z tytułu sprzedaży biletów spowoduje ograniczenie etatu kasjera wraz z przypisanymi kosztami do stanowiska, z uwzględnieniem kosztów kontroli zewnętrznej (stały abonament; bez innych opłat). Założono spadek miesięczny kosztu na poziomie 2500 PLN skorygowany o wskaźniki wzrostu kosztów wynagrodzeń i inflacji.

Tabela 10. Rekompensata w latach 2019-2023 (wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża) - wariant 1

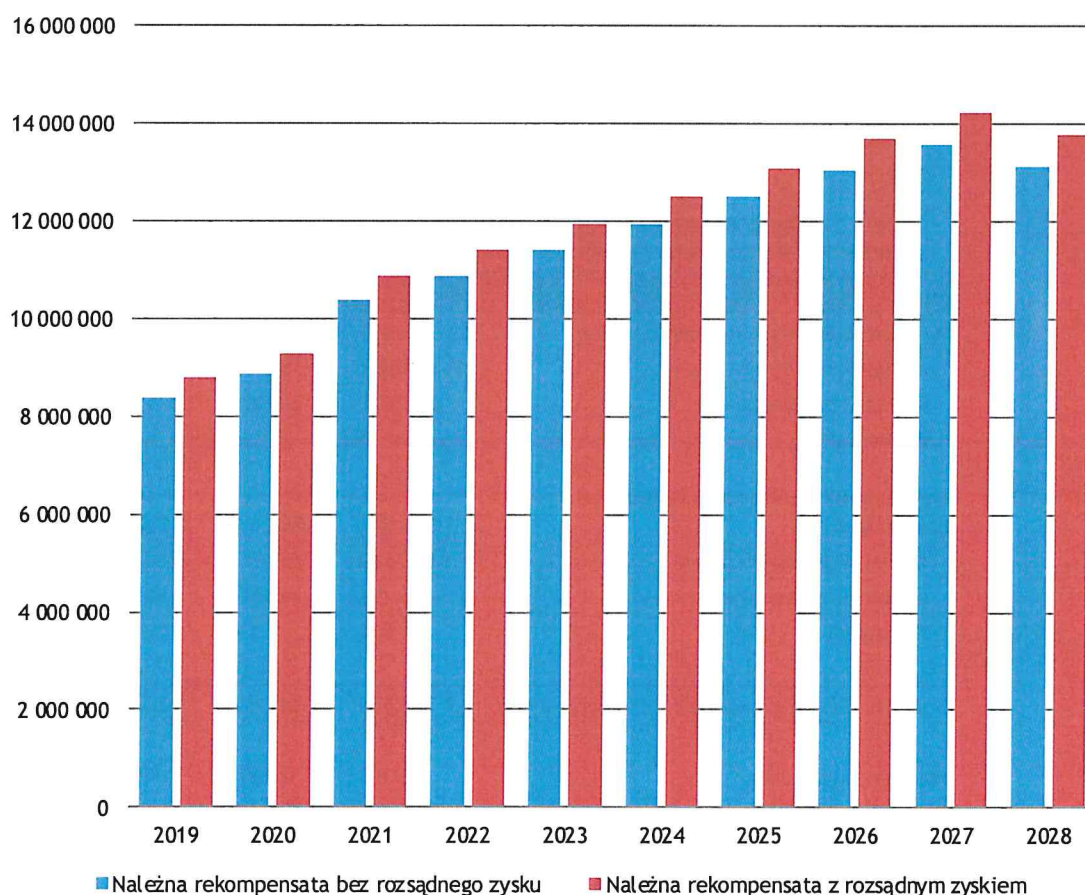
Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
Poniesione koszty świadczenia usług	10 910 496	11 406 287	12 943 316	13 476 830	14 011 608
z działalności operacyjnej	10 668 289	11 156 813	12 686 358	13 212 163	13 739 001
pozostałe operacyjne	242 207	249 474	256 958	264 667	272 607
finansowe	0	0	0	0	0
Uzyskane przychody pomniejszające rekompensatę	2 516 249	2 536 806	2 559 351	2 583 910	2 610 511
z działalności operacyjnej	2 038 217	2 044 479	2 052 301	2 061 695	2 072 675
pozostałe operacyjne	476 496	490 791	505 514	520 680	536 300
finansowe	1 536	1 536	1 536	1 536	1 536
Należna rekompensata bez rozsądnego zysku	8 394 247	8 869 481	10 383 965	10 892 920	11 401 097
Rozsądny zysk netto	326 536	345 023	403 936	423 735	443 503
Rozsądny zysk brutto	403 131	425 954	498 687	523 129	547 534
Należna rekompensata z rozsądnym zyskiem	8 797 378	9 295 435	10 882 652	11 416 049	11 948 631

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Tabela 11. Rekompensata w latach 2024-2028 (wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża) - wariant 1

Wyszczególnienie	2024	2025	2026	2027	2028
Poniesione koszty świadczenia usług	14 575 437	15 160 058	15 758 443	16 326 652	15 908 908
z działalności operacyjnej	14 294 652	14 870 850	15 460 559	16 019 830	15 592 883
pozostałe operacyjne	280 785	289 208	297 885	306 821	316 026
finansowe	0	0	0	0	0
Uzyskane przychody pomniejszające rekompensatę	2 639 181	2 669 952	2 702 855	2 737 923	2 775 193
z działalności operacyjnej	2 085 256	2 099 455	2 115 289	2 132 777	2 151 938
pozostałe operacyjne	552 389	568 961	586 030	603 611	621 719
finansowe	1 536	1 536	1 536	1 536	1 536
Należna rekompensata bez rozsądnego zysku	11 936 255	12 490 106	13 055 589	13 588 729	13 133 716
Rozsądny zysk netto	464 320	485 865	507 862	528 602	510 902
Rozsądny zysk brutto	573 235	599 833	626 991	652 594	630 743
Należna rekompensata z rozsądnym zyskiem	12 509 490	13 089 940	13 682 579	14 241 323	13 764 458

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



Wykres 11. Rekompensata w latach 2019-2028 (wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża) - wariant 1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża spowoduje wzrost wartości rekompensaty z powodu ograniczenia finansowania z najważniejszego źródła przychodów dla MPK - sprzedaży biletów.

3.6.2 Wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża również w przypadku realizacji zadań z zakresu transportu zbiorowego przez Miasto Łomża na rzecz gmin ościennych (gm. Łomża, Piątnica, Nowogród, Zbójna, Wizna)

Wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża oraz gmin ościennych spowoduje spadek przychodów dla przedsiębiorstwa i zwiększy ciężar finansowania działalności MPK przez Organizatora. Wpływ zmiany wartości sprzedaży biletów na zmianę rekompensaty przedstawiono w tabelach.

Rezygnacja z przychodów z tytułu sprzedaży biletów w ogóle spowoduje rezygnację z etatu kasjera wraz z przypisanymi kosztami do stanowiska, z uwzględnieniem kosztów kontroli zewnętrznej (stały abonament; bez innych opłat). Założono spadek miesięczny kosztu na poziomie 5000 PLN skorygowany o wskaźniki wzrostu kosztów wynagrodzeń i inflacji.

Tabela 12. Rekompensata w latach 2019-2023 (wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża oraz gmin ościennych) - wariant 2

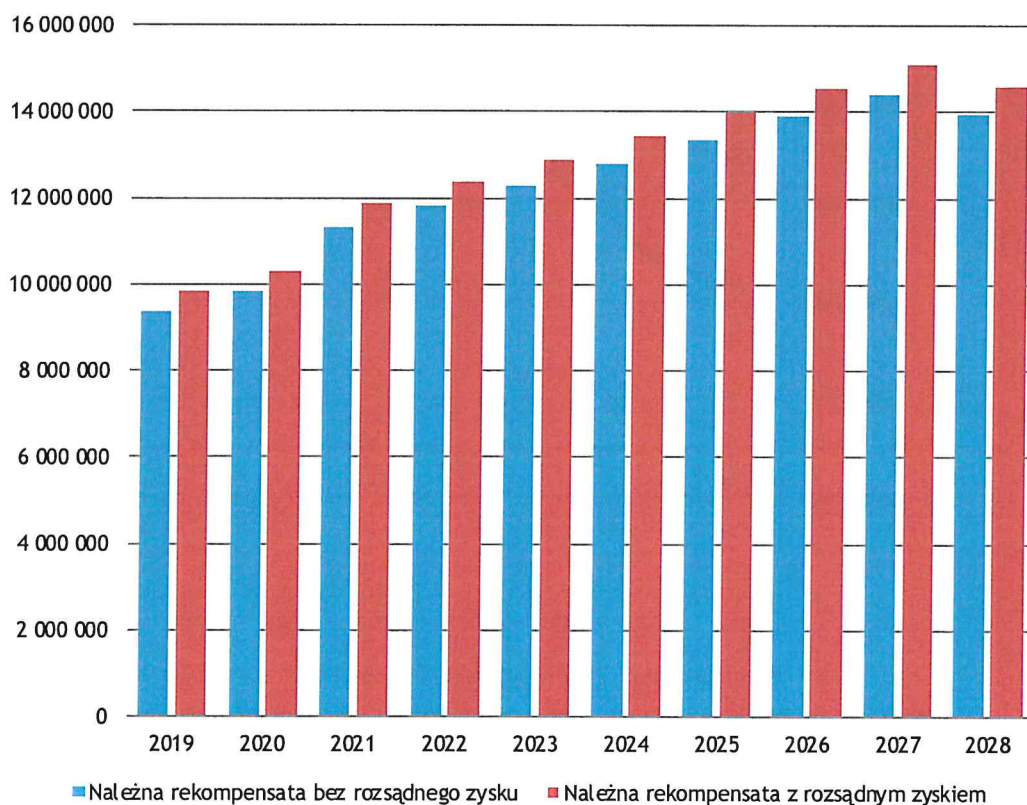
Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
Poniesione koszty świadczenia usług	10 910 496	11 406 287	12 943 316	13 476 830	14 011 608
z działalności operacyjnej	10 668 289	11 156 813	12 686 358	13 212 163	13 739 001
pozostałe operacyjne	242 207	249 474	256 958	264 667	272 607
finansowe	0	0	0	0	0
Uzyskane przychody pomniejszające rekompensatę	1 518 342	1 563 846	1 610 715	1 658 991	1 708 714
z działalności operacyjnej	1 040 310	1 071 519	1 103 665	1 136 775	1 170 878
pozostałe operacyjne	476 496	490 791	505 514	520 680	536 300
finansowe	1 536	1 536	1 536	1 536	1 536
Należna rekompensata bez rozsądnego zysku	9 392 154	9 842 441	11 332 601	11 817 839	12 302 894
Rozsądny zysk netto	365 355	382 871	440 838	459 714	478 583
Rozsądny zysk brutto	451 055	472 680	544 245	567 548	590 843
Należna rekompensata z rozsądnym zyskiem	9 843 210	10 315 121	11 876 846	12 385 388	12 893 736

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Tabela 13. Rekompensata w latach 2024-2028 (wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża oraz gmin ościennych) - wariant 2

Wyszczególnienie	2024	2025	2026	2027	2028
Poniesione koszty świadczenia usług	14 575 437	15 160 058	15 758 443	16 326 652	15 908 908
z działalności operacyjnej	14 294 652	14 870 850	15 460 559	16 019 830	15 592 883
pozostałe operacyjne	280 785	289 208	297 885	306 821	316 026
finansowe	0	0	0	0	0
Uzyskane przychody pomniejszające rekompensatę	1 759 930	1 812 681	1 867 016	1 922 980	1 980 623
z działalności operacyjnej	1 206 004	1 242 185	1 279 450	1 317 834	1 357 369
pozostałe operacyjne	552 389	568 961	586 030	603 611	621 719
finansowe	1 536	1 536	1 536	1 536	1 536
Należna rekompensata bez rozsądnego zysku	12 815 507	13 347 377	13 891 427	14 403 671	13 928 285
Rozsądny zysk netto	498 523	519 213	540 377	560 303	541 810
Rozsądny zysk brutto	615 461	641 004	667 132	691 732	668 902
Należna rekompensata z rozsądnym zyskiem	13 430 968	13 988 380	14 558 559	15 095 403	14 597 187

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



Wykres 12. Rekompensata w latach 2019-2028 (wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża oraz gmin ościennych) - wariant 2

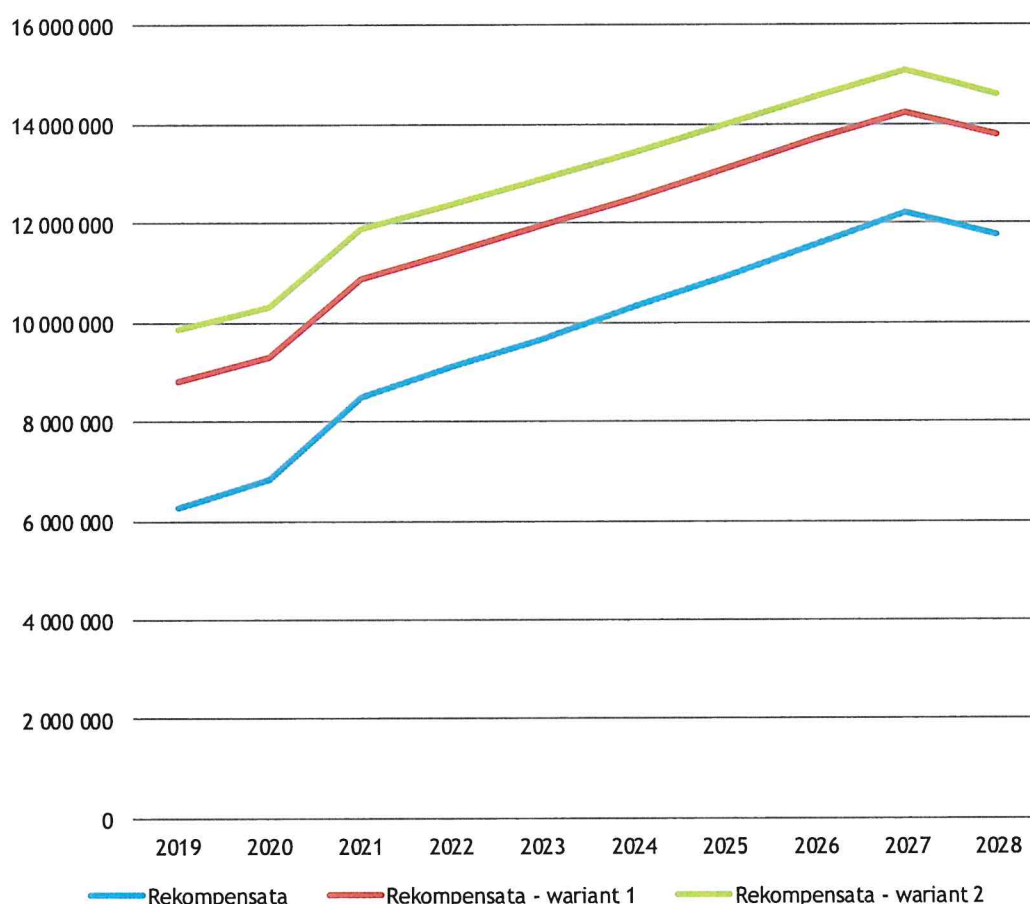
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża spowoduje wzrost wartości rekompensaty z powodu ograniczenia finansowania z najważniejszego źródła przychodów dla MPK - sprzedaży biletów.

Zestawienie wartości rekompensaty w ujęciu zakładającym dotychczasowe funkcjonowanie MPK oraz dwóch wariantach:

- wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża - wariant 1,
- wprowadzenie bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża oraz gmin ościennych - wariant 2

przedstawiono na wykresie poniżej.



Wykres 13. Rekompensata w latach 2019-2028 - porównanie względem wariantów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Z punktu widzenia różnice wartości rekompensaty wynikające z ograniczenia sprzedaży biletów powodują silny wzrost wartości rekompensaty, w tym dla:

- wprowadzenia bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża - wariant 1:

- 1 rok prognozy: 40%,
 - 2 rok prognozy: 36%,
 - 3 rok prognozy: 28%,
 - 4 rok prognozy: 26%,
 - 5 rok prognozy: 24%,
 - 6 rok prognozy: 22%,
 - 7 rok prognozy: 20%,
 - 8 rok prognozy: 18%,
 - 9 rok prognozy: 17%,
 - 10 rok prognozy: 17%,
- wprowadzenia bezpłatnej komunikacji na terenie miasta Łomża oraz gmin ościennych - wariant 2:
 - 1 rok prognozy: 57%,
 - 2 rok prognozy: 51%,
 - 3 rok prognozy: 40%,
 - 4 rok prognozy: 36%,
 - 5 rok prognozy: 33%,
 - 6 rok prognozy: 30%,
 - 7 rok prognozy: 28%,
 - 8 rok prognozy: 26%,
 - 9 rok prognozy: 24%,
 - 10 rok prognozy: 24%.

Znaczące ograniczenie wpływów z tytułu sprzedaży biletów spowoduje konieczność wyższych nakładów Organizatora na sfinansowanie działalności Operatora.

3.7 Wskazanie źródła finansowania i sposobu pokrycia - w ramach przekształcenia lub przed przekształceniem - ujemnych środków obrotowych

W ramach przekształcenia nie wystąpią ujemne środki obrotowe.

3.8 Wskazanie możliwości dodatkowego źródła przychodów po przekształceniu - na poziomie minimum 20 % ogólnych przychodów

Praktyka gospodarcza przedsiębiorstw publicznego transportu zbiorowego wskazuje, że oprócz działalności na rzecz własnej gminy, spółki wykonują pomocniczo działania niezwiązane z udzielanym zamówieniem przez właściciela (JST) przedsiębiorstwa. Dodatkowa - komercyjna działalność podmiotu należącego do jednostki samorządu terytorialnego zwiększa jego efektywność finansową poprzez generowanie pozaplanowych przepływów pieniężnych i wynikających z nich zysków determinując w rezultacie wzrost dochodowości i rentowności przedsiębiorstwa. Często osiągnąć dodatni wynik na działalności „wspomaga” funkcjonowanie budżetów gmin, jako właścicieli spółek publicznego transportu zbiorowego.

Co najmniej część zysku z działalności dodatkowej / komercyjnej zmniejsza koszt wykonywania działalności publicznej poprzez zredukowanie wartości wynagrodzenia należnego przedsiębiorstwu. Jednakże firmy publicznego transportu zbiorowego, które mogłyby funkcjonować w modelu in-house (powierzenia) - są ograniczone przepisami w zakresie prowadzenia działalności komercyjnej. Zgodnie z przepisami prawa próg 80% dotyczy działalności kontrolowanej spółki transportowej, czyli odnosi się do wykonywania zadań publicznych zleconych przez zamawiającego sprawującego kontrolę nad danym przedsiębiorstwem.

Przy obliczaniu procentu działalności należy uwzględnić przychody generowane dla danego przedsiębiorstwa, przy czym do działalności publicznej należy zaliczyć przychody związane z działalnością zleconą przez gminę macierzystą (objętą powierzeniem). Natomiast świadczone usługi zlecane przez inny podmiot powinny być określane jako niepubliczne i w tej części osiągnąć wartość współczynnika do 20%. W praktyce oznacza to, że niezbędne jest bieżące kontrolowanie wielkości osiąganych przychodów z działalności publicznej i pozostałej - komercyjnej. Z punktu widzenia zarządzających spółkami publicznego transportu zbiorowego pojawia się problem polaryzacji celów przedsiębiorstwa komunalnego - wykonywanie działań publicznych oraz prowadzenie działalności dodatkowej/komercyjnej zwiększającej bezpieczeństwo finansowe i efektywność podmiotu gospodarczego funkcjonującego w świetle prawa handlowego.

Dodatkowym źródłem przychodów po przekształceniu będzie komercyjna działalność stacji paliw. Planuje się dokupienie 2 dystrybutorów oraz roczną sprzedaż w pierwszym roku na poziomie 600 000 m³ paliwa

Tabela 14. Wskaźnik udziału działalności publicznej w ogóle działalności przedsiębiorstwa (uwzględniający wartość przychodów ze sprzedaży) w latach 2019-2023

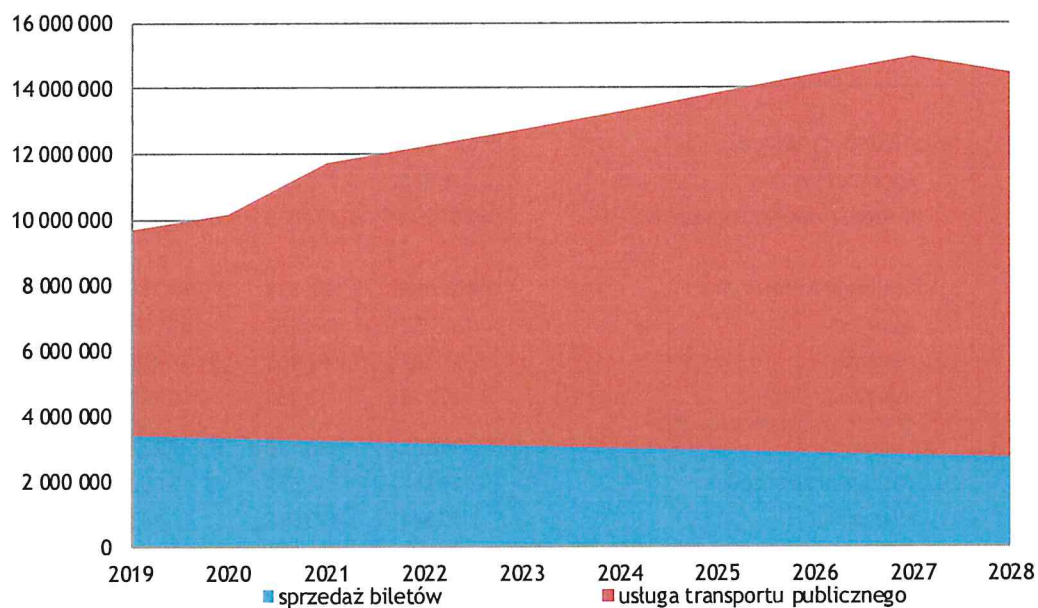
Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
działalność publiczna	9 679 979	10 155 971	11 721 675	12 234 096	12 746 227
sprzedaż biletów	3 398 885	3 313 913	3 231 065	3 150 289	3 071 532
usługa transportu publicznego	6 281 094	6 842 058	8 490 609	9 083 807	9 674 696
działalność komercyjna	3 428 582	3 607 518	3 790 286	3 982 395	4 177 019
wynajem	160 752	164 932	169 880	174 976	180 225
reklama	91 582	93 963	96 782	99 685	102 676
usługa warsztatu elektroniczna portmonetka- doładowania	10 218	10 484	10 799	11 123	11 456
obsługa przewozów	35 222	36 138	37 222	38 338	39 489
inne usługi	11 358	11 653	12 002	12 363	12 733
usługi zlecone - przez organizatora	10 544	10 818	11 143	11 477	11 821
sprzedaż paliw	694 271	712 322	733 692	755 703	778 374
	2 414 634	2 567 208	2 718 767	2 878 730	3 040 244
przychody ogółem	13 108 561	13 763 489	15 511 961	16 216 491	16 923 246
wskaźnik 80/20 - bieżąca działalność komercyjna	90,52%	90,71%	91,62%	91,73%	91,81%
wskaźnik 80/20 - dodatkowa działalność komercyjna	73,84%	73,79%	75,57%	75,44%	75,32%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Tabela 15. Wskaźnik udziału działalności publicznej w ogóle działalności przedsiębiorstwa (uwzględniający wartość przychodów ze sprzedaży) w latach 2024-2028

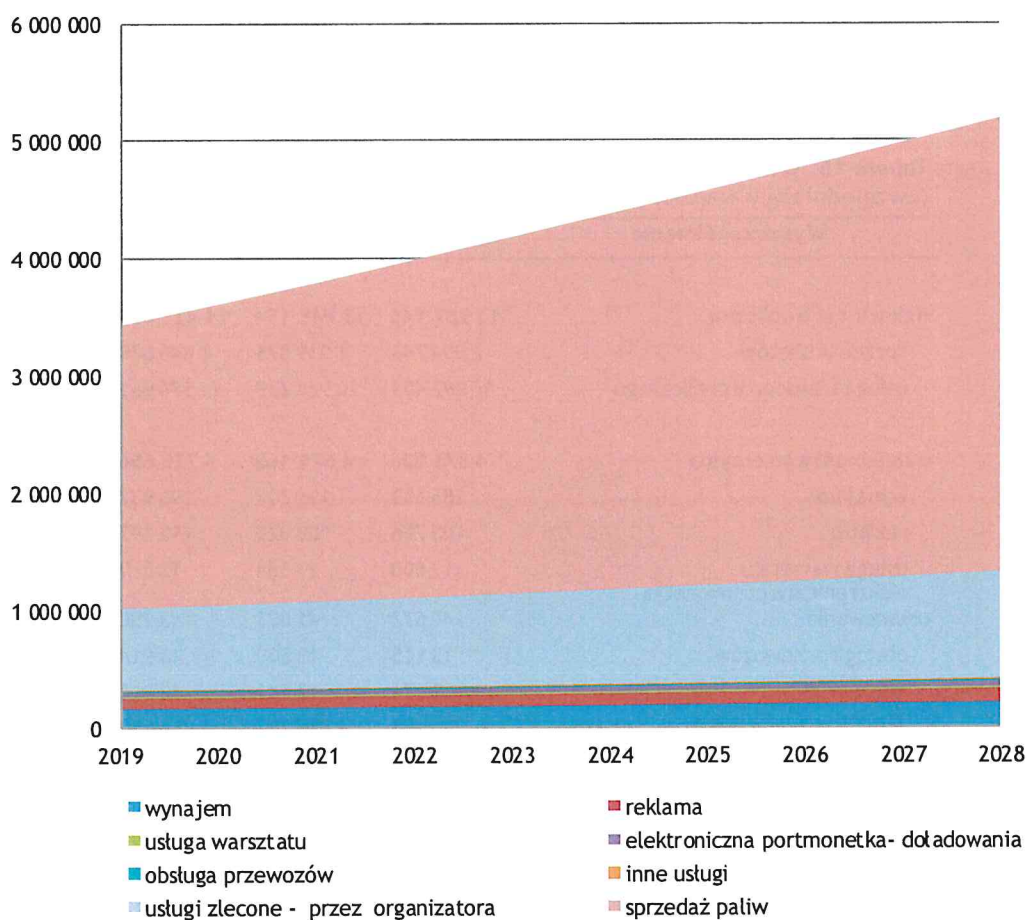
Wyszczególnienie	2024	2025	2026	2027	2028
działalność publiczna	13 287 146	13 848 154	14 421 839	14 962 101	14 467 217
sprzedaż biletów	2 994 743	2 919 875	2 846 878	2 775 706	2 706 313
usługa transportu publicznego	10 292 403	10 928 279	11 574 961	12 186 395	11 760 903
działalność komercyjna	4 373 506	4 571 165	4 776 656	4 982 174	5 186 916
wynajem	185 632	191 201	196 937	202 845	208 931
reklama	105 756	108 929	112 197	115 563	119 029
usługa warsztatu elektroniczna portmonetka- doładowania	11 800	12 154	12 519	12 894	13 281
obsługa przewozów	40 673	41 893	43 150	44 445	45 778
inne usługi	13 115	13 509	13 914	14 332	14 762
usługi zlecone - przez organizatora	12 176	12 541	12 918	13 305	13 704
sprzedaż paliw	801 725	825 777	850 550	876 067	902 349
	3 202 627	3 365 161	3 534 471	3 702 724	3 869 082
przychody ogółem	17 660 652	18 419 320	19 198 494	19 944 275	19 654 133
wskaźnik 80/20 - bieżąca działalność komercyjna	91,90%	91,99%	92,07%	92,12%	91,65%
wskaźnik 80/20 - dodatkowa działalność komercyjna	75,24%	75,18%	75,12%	75,02%	73,61%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



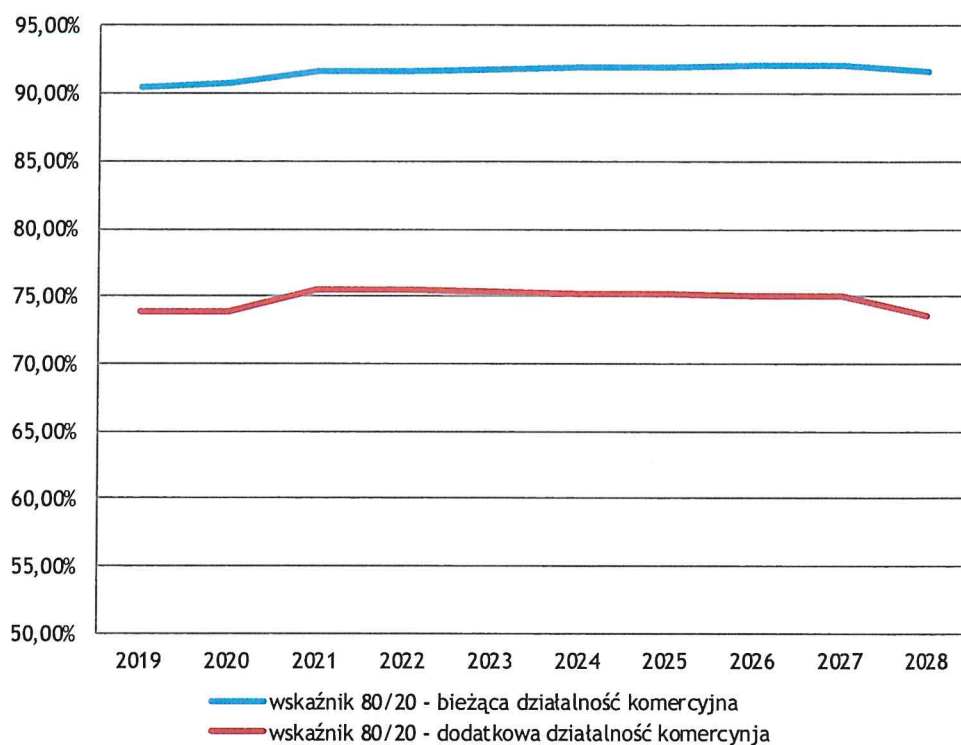
Wykres 14. Przychody z działalności publicznej w latach 2019-2028

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



Wykres 15. Przychody z działalności komercyjnej w latach 2019-2028

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża



Wykres 16. Wskaźnik udziału działalności publicznej w ogólnej działalności przedsiębiorstwa (uwzględniający wartość przychodów ze sprzedaży) w latach 2019-2028
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Wskazując wartość przychodów jako determinantę statusu podmiotu wewnętrznego, po wprowadzeniu dodatkowej działalności - sprzedaży paliw - wskaźnik nie będzie możliwy do osiągnięcia.

Do celów ustalenia odsetka działalności, o którym mowa w artykule 28 ust. 1 akapit pierwszy lit. b), ust. 3 akapit pierwszy lit. b) i ust. 4 lit. c) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE uwzględniono zgodnie z art. 28 ust 5 w/w dyrektywy miarę opartą na działalności odnoszącą się do rzeczywistego zaangażowania w poszczególne działalności w postaci etatów. Podział etatów na działalność komercyjną i publiczną wskazano w tabeli poniżej.

W przypadku wykorzystania miary opartej na działalności, odnoszącej się do rzeczywistego zaangażowania w poszczególne działalności przedsiębiorstwa w postaci etatów, wskaźnik zostaje zachowany (90,82%).

Tabela 16. Wskaźnik udziału działalności publicznej w ogóle działalności przedsiębiorstwa (uwzględniający etaty) w latach 2019-2023

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
działalność publiczna	89,00	89,08	89,00	89,00	89,00
sprzedaż biletów	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
usługa transportu publicznego, w tym:	88,00	88,08	88,00	88,00	88,00
kierowcy	57,00	57,00	57,00	57,00	57,00
działalność komercyjna	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00
wynajem	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
reklama	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
usługa warsztatu	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
elektroniczna portmonetka - doładowania	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
obsługa przewozów	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
inne usługi	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
usługi zlecone - przez organizatora	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
sprzedaż paliw	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
przychody ogółem	98,00	98,08	98,00	98,00	98,00
wskaźnik 80/20 - bieżąca działalność komercyjna	92,71%	92,71%	92,71%	92,71%	92,71%
wskaźnik 80/20 - dodatkowa działalność komercyjna	90,82%	90,82%	90,82%	90,82%	90,82%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

Tabela 17. Wskaźnik udziału działalności publicznej w ogóle działalności przedsiębiorstwa (uwzględniający etaty) w latach 2024-2028

Wyszczególnienie	2024	2025	2026	2027	2028
działalność publiczna	89,00	89,00	89,00	89,00	89,00
sprzedaż biletów	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
usługa transportu publicznego, w tym:	88,00	88,00	88,00	88,00	88,00
kierowcy	57,00	57,00	57,00	57,00	57,00
działalność komercyjna	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00
wynajem	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
reklama	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
usługa warsztatu	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
elektroniczna portmonetka - doładowania	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
obsługa przewozów	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
inne usługi	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
usługi zlecone - przez organizatora	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
sprzedaż paliw	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
przychody ogółem	98,00	98,00	98,00	98,00	98,00
wskaźnik 80/20 - bieżąca działalność komercyjna	92,71%	92,71%	92,71%	92,71%	92,71%
wskaźnik 80/20 - dodatkowa działalność komercyjna	90,82%	90,82%	90,82%	90,82%	90,82%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPK Łomża

3.9 Określenie trybu i sposobu przekształcenia trwałego zarządu w prawo użytkowania wieczystego i wszelkich skutków z tym związanych

Regulacje dotyczące trwałego zarządu zawierają przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121).

Według art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Jednostka organizacyjna ma prawo korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności prawo do:

- korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania,
- zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202) za zgodą organu nadzorującego,
- oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie nie dłuższej niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd. Zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Wojewoda albo właściwa rada mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne. Zasadniczo trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ, w drodze decyzji.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, opłaty z tytułu trwałego zarządu ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości ustalonej w wysokości nie niższej niż jej wartość.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, trwały zarząd ustanawia się na czas nieoznaczony lub czas oznaczony. Natomiast na podstawie art. 49 ust 1 ww. ustawy, likwidacja jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd nieruchomości powoduje jego wygaśnięcie.

W konsekwencji likwidacja zakładu w związku z jego przekształceniem w spółkę z o.o. spowoduje, iż nie będą już naliczane te opłaty, tj. nie będzie nimi obciążana powstała z przekształcenia spółka z o.o. W związku z tym koszty opłat (chodzi o płatności za okres trwałego zarządu przed likwidacją zakładu) powinny być zaliczane tylko do kosztów podatkowych zakładu, a nie powstałej w wyniku jego przekształcenia spółki.

Natomiast na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, prawo zarządu gruntem samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę staje się prawem użytkowania wieczystego spółki.

Przekształcenie prawa zarządu gruntem w prawo użytkowania wieczystego, będące skutkiem przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego w spółkę z o.o., związane jest z wniesieniem aportem przedsiębiorstwa zakładu do spółki z o.o. Ponieważ aport przedsiębiorstwa jest formą jego zbycia, zaś na podstawie art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 11.03.2004 roku o podatku od towarów i usług przepisów tej ustawy nie stosuje się do transakcji zbycia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części. W związku z tym przekształcenie prawa zarządu gruntem w prawo użytkowania wieczystego będące skutkiem przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego w spółkę z o.o. nie jest czynnością podlegającą opodatkowaniu VAT.

Przechodząc do analizy przekształcenia trwałego zarządu w prawo użytkowania wieczystego, należy wskazać art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym *„Składniki mienia samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę stają się majątkiem spółki”*. Zgodnie z ust. 2 i 3 niniejszego artykułu: *„Prawo zarządu gruntem samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę staje się prawem użytkowania wieczystego spółki. Spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością samorządowego zakładu budżetowego”*.

Na gruncie powyższych przepisów można podjąć próbę wyjaśnienia kilku pojawiających się w praktyce problemów. Z art. 23 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wynika charakter nabycia przez nowo powstałą spółkę prawa

użytkowania wieczystego, pochodzący od prawa trwałego zarządu przysługującego zakładowi budżetowemu. Jeżeli zakład budżetowy włada gruntami jednostki samorządowej bez ustanowionego na nich trwałego zarządu, to spółka powstała w wyniku przekształcenia takiego zakładu nie może, na mocy art. 23 ust. 2 UGK uzyskać prawa użytkowania wieczystego.

Kwestia istnienia trwałego zarządu powinna zostać poddana analizie przez notariusza (decyzje ustanawiające trwały zarząd są w akcie notarialnym wyszczególnione). Pojawiająca się koncepcja przekształcenia wymaga więc uregulowania stanu prawnego zakładu budżetowego przed podjęciem uchwały o przekształceniu przez ustanowienie dla zakładu budżetowego trwałego zarządu.

Jeśli prawo zarządu gruntem samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę staje się prawem użytkowania wieczystego spółki, to przysługująca wieczystemu użytkownikowi na mocy art. 235 § 2 KC własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie staje się prawem związanym z użytkowaniem wieczystym, czyli można przyjąć, że spółce takiej przysługuje także własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie.

O ile na mocy ustawy o finansach publicznych, likwidując definitywnie samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący JST określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu tego zakładu, o tyle w przypadku likwidacji celem przekształcenia następuje wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostającego po jego likwidacji. Określenie przeznaczenia mienia nie należy w tym przypadku do kompetencji organu stanowiącego, lecz z mocy UGK staje się majątkiem spółki. W praktyce może to wyglądać w ten sposób, że jeżeli organ wykonawczy JST nie zdecyduje się wnosić całego majątku pozostającego po likwidacji zakładu budżetowego na pokrycie kapitału zakładowego tworzonej spółki (choć przynajmniej część tego majątku powinna pokryć kapitał zakładowy), to pozostałą część tego majątku powinien przekazać spółce jako część jej kapitału zapasowego lub rezerwowego (tak, by wszedł on do majątku spółki).

Należy dodać, że zmiana formy prawnej w przypadku MPK Łomża będzie naturalnym etapem rozwoju jednostki, dlatego nie jest wymagana wycena składników majątku po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania - jak definiuje art. 29 ust. 1 ustawy o rachunkowości, ani też wycena rzeczoznawcy. Decyzja o ustanowieniu

trwałego zarządu, zgodnie z art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21.08.1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121) powinna zawierać m.in. cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu, jeżeli trwały zarząd ustanawiany jest odpłatnie, zaś cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości (art. 67 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Ponadto, zgodnie z art. 16g ust. 9 ustawy z dnia 15.2.1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1036), w razie przekształcenia formy prawnej, podziału albo połączenia podmiotów, dokonywanych na podstawie odrębnych przepisów - wartość początkową środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych ustala się w wysokości wartości początkowej określonej w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych podmiotu przekształcanego, połączonego albo podzielonego. Wartość początkowa środków trwałych spółki jest więc równa wartości początkowej z ksiąg zakładu budżetowego. W praktyce więc wycena rzeczoznawcy jest konieczna tylko wtedy, gdy nie da się określić wartości aportu na podstawie ewidencji księgowej.

Przechodząc do analizy skutków przekazania przez Miasto Łomża do nowej spółki aportem również taboru autobusowego, należy wskazać, że w momencie przekształcenia zakładu budżetowego, MPK stanie się odrębną w stosunku do Miasta spółką.

Obecnie autobusy i inne środki trwałe są mieniem zakładu budżetowego. Autobusy są zarejestrowane w ewidencji środków trwałych zakładu i amortyzowane w nim, a amortyzacja jest kosztem zakładu.

Ponadto, Zakład korzysta z nieruchomości na mocy prawa trwałego zarządu - przy przekształceniu, z mocy prawa trwały zarząd dotyczący gruntów ulega przekształceniu w prawo wieczystego użytkowania gruntów. Należy przyjąć, jak wskazuje dr J.J. Zięty w komentarzu do ustawy o gospodarce komunalnej, że „w art. 22 i 23 mamy do czynienia z zaprzestaniem prowadzenia działalności w formie zakładu budżetowego (likwidacja) i rozpoczęcie jej w formie spółki kapitałowej (przekształcenie), można wskazać skutki prawne takiego procesu. Zgodnie z art. 23 ust. 3 spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zakładu budżetowego. Przepis ten normuje zasadę sukcesji uniwersalnej w zakresie praw i obowiązków związanych z prowadzoną działalnością samorządowego zakładu budżetowego.

Ustawodawca uregulował w art. 23 ust. 3 sukcesję uniwersalną w zakresie praw i obowiązków związanych z prowadzoną działalnością przez samorządowy zakład budżetowy. W tym zakresie ex lege powstała spółka wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki zakładu związane z prowadzoną przez nie działalnością, w pozostałym zakresie spółka nie przejmuje praw i obowiązków. Nowo powołana spółka wstępuje we wszystkie stosunki cywilnoprawne, w jakich uczestniczył zakład budżetowy. Nie ma w tym przypadku konieczności wykonywania czynności wskazanych w art. 519 KC, bowiem przejęcie następuje tu z mocy prawa. Nie ma zatem konieczności dokonywania dodatkowych czynności. Jakkolwiek nie ma przeszkód, aby do obowiązujących umów zostały zawarte aneksy porządkujące kwestie stron tych umów (M. Szydło, Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej).

Nadto, przy procesie przekształcenia zakładu w spółkę z o.o., należy zwrócić szczególną uwagę na kwestie majątkowe. W takich sprawach nie dochodzi bowiem do przekształceń ex lege, w tym zakresie nie jest też przewidziana sukcesja generalna ex lege. Do przeniesienia majątku zlikwidowanego zakładu konieczne jest dokonanie kolejnej czynności prawnej (wniesienia majątku). W art. 23 ust. 2 ustawodawca przesądził, że z momentem przekształcenia, prawo zarządu staje się prawem użytkowania wieczystego spółki. Przez pojęcie "prawo zarządu" należy rozumieć instytucję trwałego zarządu. „Tylko oddane na tej podstawie nieruchomości zostaną przekształcone w prawo użytkowania wieczystego z mocy prawa. Żadna inna forma władania nieruchomościami przez zakład nie powoduje tego skutku. W dacie przekształcenia warunki, na jakich oddano nieruchomość w trwały zarząd, stają się warunkami oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, np. stawka opłaty czy opłata roczna (M. Szydło, Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Podsumowując, Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, zdecydować o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostałego po jego likwidacji. Czynności związane z likwidacją samorządowego zakładu budżetowego wykonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Jest to tryb likwidacyjny. Druga ewentualność to przekształcenie na podstawie art. 22 i 23 UGK. W przypadku przekształcenia zakładu na podstawie art. 22 i 23 UGK nie występuje ani likwidacja w znaczeniu przedmiotowym (art. 55 k.c.), ponieważ wkładem jest mienie będące w dyspozycji

zakładu budżetowego, a nie likwidacja podmiotowa, gdyż zakład budżetowy nie ma osobowości prawnej. Składniki mienia samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę stają się majątkiem spółki.

3.10 Określenie optymalnego sposobu wyceny majątku przekazywanego spółce z o.o. (w tym autobusów i innych środków trwałych, z których MPK korzysta na podstawie umowy użyczenia)

W świetle art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zakładu budżetowego. Przepis ten wprowadza zasadę przejęcia praw i obowiązków przez spółkę na zasadzie sukcesji pod tytułem ogólnym (sukcesja uniwersalna).

Następstwo to może dotyczyć również określonej części majątku. Ustanie bytu prawnego zakładu budżetowego w następstwie przekształcenia w spółkę oznacza, iż prawa i obowiązki związane z jego działalnością nie wygasają, ale przechodzą na spółkę gminy.

Kapitał spółki zostanie pokryty składnikami mienia samorządowego zakładu budżetowego. Z uwagi na cel tj. przekształcenie zakładu w spółkę, nie istnieje wymóg dokonywania wyceny wkładu przez biegłego rewidenta/rzeczoznawcy majątkowego na potrzeby rejestrowania spółki. Po szczegółowej analizie niniejszego materiału, w nawiązaniu do opracowania w szczególności w punkcie 3.7 analizy, autorzy przedmiotowego opracowania rekomendują Zamawiającemu utworzenie kapitału zakładowego pokrytego aportem nieruchomościami i ruchomościami w postaci mienia samorządowego.

Czynności związane z likwidacją samorządowego zakładu budżetowego wykonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Jest to tryb likwidacyjny. Druga ewentualność to przekształcenie na podstawie art. 22 i 23 u.g.k. W przypadku przekształcenia zakładu na podstawie art. 22 i 23 u.g.k. nie występuje ani likwidacja w znaczeniu przedmiotowym (art. 55 k.c.), ponieważ wkładem jest mienie będące w dyspozycji zakładu budżetowego, a nie likwidacja podmiotowa, gdyż zakład budżetowy nie ma osobowości prawnej. Składniki mienia samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę stają się majątkiem spółki.

Z uwagi na to, że zmiana formy prawnej w przypadku MPK Łomża będzie naturalnym

etapem rozwoju jednostki, nie jest wymagana wycena składników majątku po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania - jak definiuje art. 29 ust. 1 ustawy o rachunkowości, ani też wycena rzeczoznawcy.

Podsumowując powyższe, przedmiot wkładu powinien być wyceniony w wartości rynkowej, która powinna być równa co najmniej wartości nominalnej udziałów (tutaj 100%).

Powyższe oznacza, iż wartość aportów nie może być niższa od wartości nominalnej obejmowanych za nie udziałów, może jednak być wyższa. Kodeks spółek handlowych nie określa zasad wyceny wkładów niepieniężnych wnoszonych do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Wyceny wnoszonych do spółki dóbr dokonują więc wspólnicy spółki. Przyjmuje się, że przedmiot aportu powinien zostać wyceniony w wartości rynkowej. Wartość ta powinna być równa co najmniej wartości nominalnej udziałów.

Wyceny dokonuje się na dzień zawarcia umowy spółki. Umowa spółki powinna szczegółowo określać przedmiot wkładu niepieniężnego, osobę wspólnika wnoszącego aport oraz liczbę i wartość nominalną objętych w zamian udziałów. Tak stanowią przepisy kodeksu spółek handlowych w tej materii i obowiązują w tym zakresie także podmioty i spółki komunalne. W praktyce więc wycena rzeczoznawcy jest konieczna wtedy, gdy nie da się określić wartości aportu na podstawie ewidencji księgowej. O ile jest to możliwe i wycena ta odpowiada wartości rzeczywistej aportu dodatkowa wycena rzeczoznawcy wydaje się być bezcelowa.

3.11 Prognoza funkcjonowania MPK w formie spółki (prognozowane przychody, koszty itp.), skutki powstania spółki

Prognozę przedstawiono w załączniku.

4. KONKLUZJE

W wyniku przeprowadzonych analiz prawno-ekonomicznej, należy stwierdzić, że:

- 1) Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji w Łomży będące zakładem budżetowym Miasta Łomża, nie bilansuje swojej działalności, zaś powtarzająca się od wielu lat strata finansowa i występujący brak środków na pokrycie bieżących potrzeb nie pozwala również finansować inwestycji mogących poprawić ekonomię prowadzonej działalności. W związku z powyższym zachodzi konieczność znalezienia innej formuły funkcjonowania komunikacji miejskiej w Łomży niż samorządowy zakład budżetowy
- 2) Aby dany podmiot mógł być uznany za podmiot wewnętrzny w rozumieniu Rozporządzenia WE 1370/2007, jednostka musi spełnić warunki określone w rozporządzeniu. Przenosząc powyższe kryteria kwalifikacji określone w Rozporządzeniu, a o których była mowa powyżej, na grunt niniejszej sprawy, w działaniu przyszłej spółki należy wskazać, że spółka będzie spełniała warunki bycia podmiotem wewnętrznym jeżeli:
 - a) Organ władzy publicznej tj. Miasto Łomża będzie sprawowało nad przyszłą spółką (MPK Sp. z o.o.) kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami
 - b) Spółka będzie prowadziła swoją podstawową działalność na rzecz sprawującego nad nią kontrolę organu władzy publicznej (Miasta Łomża). Ponad 80 % działalności operatora będzie prowadzona w ramach wykonywania zadań powierzonych mu przez organizatora (Miasto Łomża).
 - c) Miasto Łomża będzie posiadało 100 % udziałów w spółce a tym samym zostanie spełniony warunek dotyczący struktury kapitału właścicielskiego
- 3) Po przekształceniu zakładu budżetowego w spółkę kapitałową, tj. w

spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością konieczne będzie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego między miastem Łomża a spółką. Organizatorem przewozów będzie Miasto Łomża, który odpowiedzialność za realizację zadań będzie mógł rozdyktować na cztery sposoby:

- a) pozostawić we własnej strukturze (w ramach powołanego wydziału zajmującego się organizacją publicznego transportu zbiorowego);
- b) zlecić spółce MPK;
- c) zlecić podmiotowi zewnętrznemu;
- d) zlecić spółce MPK, która zleci zadanie podmiotowi zewnętrznemu.

Przy czym autorzy przedmiotowego opracowania rekomendują wybór wariantu drugiego (szczegółowy opis w punkcie 3.3. analizy prawno-ekonomicznej, zgodnie z którym:

- a) zaleca się stworzenie struktur organizacyjno - zarządczych po stronie Organizatora, przy niewielkich zmianach po stronie operatora MPK (zakłada się iż operator będzie głównym wykonawcą czynności zleczanych przez organizatora),
 - b) realizacja przepływów finansowych brutto będzie w najniższych wartościach, ale będzie występował obowiązek wypłaty najwyższej rekompensaty,
 - c) część zadań wykonywanych będzie przez operatora MPK a część zleczanych na zewnątrz przez co organizator będzie otrzymywał tylko gotowe raporty i sprawozdania.
- 4) W świetle przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zakładu budżetowego. Kapitał spółki zostanie pokryty składnikami mienia samorządowego zakładu budżetowego. Przedmiot wkładu powinien być wyceniony w wartości rynkowej, która

powinna być równa co najmniej wartości nominalnej udziałów (100%). Wartość więc aportów nie może być niższa od wartości nominalnej obejmowanych za nie udziałów. Przyjmuje się, że przedmiot aportu powinien zostać wyceniony w wartości rynkowej. Wartość ta powinna być równa co najmniej wartości nominalnej udziałów. Wyceny dokonuje się na dzień zawarcia umowy spółki. Umowa spółki powinna szczegółowo określać przedmiot wkładu niepieniężnego, osobę wspólnika wnoszącego aport oraz liczbę i wartość nominalną objętych w zamian udziałów.

- 5) Przeważająca działalność prowadzona przez spółkę to działalność publiczna. Do celów ustalenia odsetka działalności, o którym mowa w art. 28 ust. 1 akapit pierwszy lit. b), ust. 3 akapit pierwszy lit. b) i ust. 4 lit. c) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE uwzględniono zgodnie z art. 28 ust 5 ww. dyrektywy miarę opartą na działalności odnoszącą się do rzeczywistego zaangażowania w poszczególne działalności w postaci etatów. Wskaźnik udziału działalności publicznej w działalności ogółem przekracza 90%.
- 6) Zaleca się, by w ramach prowadzonych ksiąg rachunkowych prowadzić ewidencję kosztów poszczególnych działalności na kontach zespołu 5. Układ funkcjonalny umożliwia analizę i kontrolę działalności poszczególnych działów przedsiębiorstwa. Jego atutem jest wskazywanie miejsc powstawania kosztów. Kalkulacyjny układ kosztów jest znacznie przydatniejszy do analizy poziomu kosztów od układu rodzajowego, gdyż wskazuje cel, na jaki ponoszono koszty. Brak stosowanego układu kalkulacyjnego spowoduje, konieczność ujęcia całej działalności komercyjnej w ramach rozliczania rekompensaty, co przełoży się na odjęcie całego zysku z działalności ubocznej od wartości należnej rekompensaty. To z kolei spowoduje, że każdy zysk generowany przez przedsiębiorstwo będzie oddawany do Gminy,

ZAŁĄCZNIKI

Załączniki do analizy, stanowiące jej integralną część, wynikające z przedmiotu zamówienia (załącznik nr 1 do umowy pomiędzy Miastem Łomża a Wykonawcą) tj.:

1. Umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego wraz z załącznikami:
 - a) Załącznik nr 1 - Metodologia Prognozy Rekompensaty,
 - b) Załącznik nr 2 - Wykaz linii komunikacyjnych,
 - c) Załącznik nr 3 - Plan Operacyjny,
 - d) Załącznik nr 4 - Rozkład jazdy,
 - e) Załącznik nr 5 - Standardy jakości świadczenia Przewozów,
 - f) Załącznik nr 6 - Kary umowne,
 - g) Załącznik nr 7 - Zasady realizacji Przewozów Zastępczych,
 - h) Załącznik nr 8 - Planowane nakłady finansowe na świadczenie Przewozów,
 - i) Załącznik nr 9 - Roczny Plan Realizacji Umowy na lata 2019-2028,
 - j) Załącznik nr 10 - Prognoza Rekompensaty na okres obowiązywania Umowy,
 - k) Załącznik nr 11 - Wykaz porozumień międzygminnych,
 - l) Załącznik nr 12 - Zasady sprzedaży i kontroli biletów,
 - ł) Załącznik nr 13 - Prognoza funkcjonowania MPK w formie spółki.
2. Projekty uchwał intencyjnych Rady Miejskiej Miasta Łomża w zakresie powierzenia spółce wykonania zadania własnego Miasta Łomży wraz z powierzeniem funkcji podmiotu wewnętrznego oraz uchwały akceptującej

ponoszenie wydatków związanych z wieloletnią umową wykonawczą.

W ramach wyjaśnienia, wskazujemy, że nie ma obowiązku podejmowania uchwał w zakresie powierzenia spółce wykonywania zadania własnego wraz z powierzeniem funkcji podmiotu wewnętrznego przez jednostkę samorządową. Od wejścia w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym nie podejmuje się uchwał we wskazanym powyżej zakresie. Nie ma bowiem w ustawie szczególnej jaką jest ustawą o publicznym transporcie zbiorowym przepisu prawnego z którego wynikałby taki obowiązek po stronie jednostki samorządowej. Podstawą powierzenia w przedmiotowej sprawie będzie umową o świadczenie usług.

3. Projekty zmian porozumień międzygminnych dotyczące realizacji zadań z zakresu transportu zbiorowego przez Miasto Łomża na rzecz gmin ościennych (gm. Łomża, Piątnica, Nowogród, Zbójna, Wizna).

W wyniku analizy, autorzy przedmiotowego opracowania wskazują, że przedłożone przez MPK porozumienia zawierają wszystkie elementy niezbędne do przejęcia przez Miasto Łomża zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego od poszczególnych gmin i nie ma potrzeby na dzień sporządzenia analizy ich modyfikować. Taka potrzeba może powstać po ewentualnym procesie przekształcenia i wybraniu modelu organizacyjno - zarządczego dotyczącego systemu łomżyńskiej komunikacji miejskiej jako całości.