

RAPORT

z przeprowadzonego audytu rekompensaty określonej w Decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej Miejskiej Infrastrukturze Sp. z o.o. w Krakowie w ramach zobowiązania do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w 2016 r.
zgodnie z umową 801/ZIKIT/2016

Wrocław, 21 czerwca 2017 roku

(po uwzględnieniu uwag Zamawiającego)



REFUNDA należy do
IZBY GOSPODARCZEJ
KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

REFUNDA Sp. z o.o. pl. Solny 16 (Stara Giełda) 50-062 Wrocław
tel. 71 371 79 90 faks 71 723 22 11 e-mail: kontakt@refunda.pl www.refunda.pl

Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu VI Wydział Gospodarczy Numer KRS 0000334939
Wpłacona wysokość kapitału zakładowego: 5000PLN NIP 898-21-62-977 REGON 020975134

Spis treści

1.	PRZEDMIOT OPRACOWANIA	4
2.	REKOMPENSATA, ZAKRES PODMIOTOWY, NOTYFIKACJA	4
2.1.	Zagadnienia wstępne - pojęcie rekompensaty	4
2.2.	Zakres podmiotowy - przedsiębiorstwo i prowadzenie działalności gospodarczej	6
2.3.	Rekompensata - warunki wyłączenia z notyfikacji	7
2.4.	Wysokość rekompensaty	10
3.	METODOLOGIA OBLICZANIA REKOMPENSATY	11
3.1.	Wymogi dotyczące danych będących podstawą prawidłowej kalkulacji rekompensaty	11
3.2.	Usługi publiczne i niepubliczne	11
3.3.	Rozdział kosztów usług publicznych i niepublicznych	11
3.4.	Prowadzenie kilku działalności polegających na świadczeniu usług publicznych	12
3.5.	Koszty podlegające rekompensacie	13
3.6.	Przychody pomniejszające rekompensatę	16
3.7.	Inna pomoc publiczna pomniejszająca rekompensatę - ekwiwalent dotacji	17
3.8.	Wynik na pozostałej działalności	18
3.9.	Rozsądny zysk	18
3.10.	Obliczenie rekompensaty	19
4.	METODOLOGIA OBLICZANIA REKOMPENSATY WG UMOWY POWIERZENIA	20
4.1.	Zasady dot. obliczania i weryfikacji rekompensaty	20
4.2.	Koszty poniesione w związku z realizacją usług publicznych	20
4.3.	Przychody pomniejszające rekompensatę	22
5.	ROZLICZENIE REKOMPENSATY ZA 2016r.	23
5.1.	Koszty	23
5.1.1.	Koszty działalności operacyjnej	23
5.1.2.	Koszty pozostałej działalności operacyjnej i finansowej	24
5.2.	Przychody związane z działalnością powierzoną	25
5.2.1.	Przychody ze sprzedaży	25
5.2.2.	Pozostałe przychody operacyjne i finansowe	27
5.3.	Inna pomoc publiczna pomniejszająca rekompensatę - podwyższenie kapitału zakładowego Spółki	27

5.4. Rozsądny Zysk.....	29
5.5. Rozliczenie rekompensaty za 2016 r.....	31
NOTA PRAWNA	32

1. PRZEDMIOT OPRACOWANIA

Niniejszy raport obejmuje swym zakresem opis wyników z przeprowadzonego audytu rekompensaty za okres 27.07.2016-31.12.2016 dot. działalności publicznej prowadzonej przez Miejską Infrastrukturę Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie.

Audyt został przeprowadzony na podstawie obowiązujących przepisów prawa związanych z udzielaniem finansowania w formie rekompensaty, w szczególności na podstawie Decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 roku w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (UOiG).

Ponadto, podczas prac audytowych, uwzględniono niezbędne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), w tym kryteria określone w wyroku sygn. C-280/00 w sprawie Altmark.

2. REKOMPENSATA, ZAKRES PODMIOTOWY, NOTYFIKACJA

2.1. Zagadnienia wstępne - pojęcie rekompensaty

Usługi, które odgrywają kluczową rolę w propagowaniu spójności społecznej i terytorialnej należy uznać za usługi świadczone w tzw. ogólnym interesie gospodarczym (zwane dalej UOiG). Aby mogły być tak traktowane, muszą być jednakże wykonywane przez przedsiębiorstwa na podstawie określonych zasad i warunków, szczególnie w przypadku gdy konieczne jest udzielenie przez państwo wsparcia finansowego, które pokryje część lub całość szczególnych kosztów wynikających z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Z tego powodu przyjęto, że niektóre z usług (UOiG) mogą być świadczone jedynie wówczas, jeśli właściwy organ zaoferuje usługodawcy rekompensatę.

Przez rekompensatę należy rozumieć wszelkie przysporzenia w dowolnej formie (np. dotacja, zwolnienie podatkowe lub wynagrodzenie oraz inne korzyści wyżej nieujęte), otrzymywane przez operatora wyłącznie z tytułu i w celu pokrycia kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznych.

Dodatkowo wśród powszechnie występującego katalogu form rekompensaty można wyróżnić: podwyższenie kapitału zakładowego, dopłatę do kapitału, preferencyjne pożyczki, umowy użyczenia i dzierżawy zawierane na zasadach korzystniejszych niż rynkowe (np. za 1 zł). Należy podkreślić, iż katalog form rekompensaty jest katalogiem otwartym i nie sposób dokonać ich enumeratywnego wyliczenia, stąd też Decyzja KE 2012/21/UE wskazuje, iż jest to każdy rodzaj przysporzenia w dowolnej jego formie.

Przyznawanie przez organy publiczne rekompensaty finansowej dla przedsiębiorstw może jednak prowadzić do nadmiernego umocnienia pozycji tych przedsiębiorstw na rynku (uprzywilejowania). W takim przypadku dochodziłoby do zakłócenia konkurencji na rynku, ponieważ przedsiębiorstwom niekorzystającym z rekompensat trudniej (lub wręcz niemożliwe) byłoby konkurować z podmiotami uprzywilejowanymi. Wystąpienie zakłócenia konkurencji na rynku może mieć wymiar lokalny, krajowy oraz międzynarodowy. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej możliwość zakłócania konkurencji na rynku analizowana jest w kontekście Jednolitego Rynku Europejskiego.

Jednolity Rynek Europejski to zintegrowany rynek, którego granice wyznaczają granice zewnętrzne Unii Europejskiej (tzw. rynek wewnętrzny UE). Podstawową przesłanką stworzenia Jednolitego Rynku Europejskiego było umożliwienie swobodnego przepływu dóbr, kapitału, usług i siły roboczej wewnątrz krajów UE. Co do zasady nie jest dopuszczalne, aby w ramach Unii Europejskiej państwa członkowskie udzielały pomocy swoim przedsiębiorstwom. Działanie takie zakłóca konkurencję, a przez to bezpośrednio ogranicza swobodę przepływu dóbr i usług.

Przyjmując konieczność zapewnienia świadczenia UOIG i finansowego rekompensowania świadczenia niektórych z tych usług oraz mając na uwadze ochronę rynku wspólnotowego zostały określone zasady udzielania rekompensaty. Celem tych regulacji jest wyeliminowanie możliwego wpływu rekompensat na wymianę handlową i konkurencję (wyeliminowanie skutku zakłócenia rynku i konkurencji na nim).

2.2. Zakres podmiotowy - przedsiębiorstwo i prowadzenie działalności gospodarczej

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu reguły pomocy państwa zasadniczo mają zastosowanie jedynie wtedy, gdy beneficjent jest „przedsiębiorstwem”, z tego powodu do celów stosowania reguł pomocy państwa kluczową kwestią jest ustalenie, czy dany podmiot świadczący usługę w ogólnym interesie gospodarczym należy uznać za przedsiębiorstwo. Ze względu na bardzo szerokie rozumienie tego pojęcia w przepisach unijnych intuicyjna klasyfikacja podmiotu jako przedsiębiorstwa może prowadzić do błędnych wniosków. W tym zakresie wiążąca jest wykładnia Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE).

Trybunał Sprawiedliwości UE definiuje przedsiębiorstwa, jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą niezależnie od ich statusu prawnego i sposobu ich finansowania. Zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości działalnością gospodarczą jest wszelka działalność polegająca na oferowaniu na rynku towarów i usług. Sam ustawodawca unijny wskazuje, że jest to definicja dynamiczna i to, co dzisiaj nie stanowi działalności na rynku, może się nią stać w przyszłości i odwrotnie. W konsekwencji nie ma znaczenia, czy usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym wykonywane są przez podmioty publiczne czy prywatne (zgodnie z art. 345 Traktatu w wykładni Trybunału Sprawiedliwości UE).

Do uznania jednostki (podmiotu) za przedsiębiorstwo:

1. Nie jest decydujący status podmiotu na podstawie prawa krajowego

Oznacza to, że do zakwalifikowania określonej jednostki jako przedsiębiorstwa brany jest pod uwagę charakter jej działalności, a nie np. jej forma prawna. W związku z tym - w określonych warunkach - przedsiębiorstwem może być stowarzyszenie, jednostka organizacyjna gminy itp., o ile oferuje na rynku towary lub usługi.

2. Nie ma znaczenia czy podmiot został założony w celu gospodarczym

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE i Sądu wynika, że podmioty nienastawione na zysk mogą także oferować na rynku towary i usługi. Dlatego w przypadku klasyfikacji podmiotu jako przedsiębiorstwa nie ma znaczenia, czy podmiot został założony w celu gospodarczym (w celu osiągnięcia zysku).

3. Klasyfikacja odnosi się do konkretnej działalności

Podmiot, który prowadzi zarówno działalność gospodarczą, jak i niegospodarczą, uznaje się za przedsiębiorstwo jedynie w odniesieniu do działalności gospodarczej.

4. Nie ma znaczenia fakt świadczenia określonej usługi we własnym zakresie

Przy identyfikowaniu działalności gospodarczej i przedsiębiorstwa należy wziąć pod uwagę, że decyzja organu o braku zezwolenia osobom trzecim na świadczenie określonej usługi (np. dlatego, że organ ten zamierza świadczyć tę usługę we własnym zakresie) nie wyklucza istnienia działalności gospodarczej. Mimo takiego zamknięcia rynku działalność gospodarcza może istnieć, jeśli inne podmioty są skłonne i zdolne do świadczenia danej usługi na danym rynku. Uogólniając, fakt świadczenia określonej usługi we własnym zakresie nie ma znaczenia dla stwierdzenia, czy dana działalność jest działalnością gospodarczą czy nie.

2.3. Rekompensata - warunki wyłączenia z notyfikacji

Za pomoc państwa (w rozumieniu art. 107 Traktatu) uznaje się te korzyści, które są przyznane przedsiębiorstwom bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych (publicznych). Zasoby państwowe są tożsame z zasobami jednostek samorządu terytorialnego. Korzyści finansowane z zasobów prywatnych mogą mieć także skutek w postaci umocnienia pozycji niektórych przedsiębiorstw, lecz nie wchodzą w zakres art. 107 Traktatu.

Pomoc państwa może przyjmować wiele form. Niektóre z nich są łatwe do zidentyfikowania, np. dotacje bezpośrednie. Istnieją także kategorie pomocy państwa o niebezpośrednim charakterze, w szczególności świadczeń nieodpłatnych lub częściowo odpłatnych (np. nie naliczanie cen rynkowych za niektóre usługi, użyczenia). W efekcie, takie preferencje stanowią rezygnację państwa (lub JST) z zasobów państwowych (publicznych) i powodują przysporzenie po stronie beneficjenta, czyli uzyskanie pomocy państwa.

Identyfikacja pomocy państwa wymaga dużej ostrożności i staranności w ocenie stanu faktycznego, ponieważ pomoc państwa rozumiana jest bardzo szeroko. W szczególności Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że zasoby przedsiębiorstwa publicznego stanowią zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 Traktatu, ponieważ organy publiczne są w stanie kontrolować te zasoby. W przypadkach gdy

przedsiębiorstwo, któremu powierzono wykonywanie określonej UOIG, jest finansowane z zasobów zapewnianych przez przedsiębiorstwo publiczne i finansowanie to można przypisać państwu, finansowanie to może potencjalnie stanowić pomoc państwa (wyrok w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji).

W zakresie, w jakim interwencję państwa należy uznać za rekompensatę stanowiącą świadczenie wzajemne za świadczenia przedsiębiorstw będących beneficjentami w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych w taki sposób, że przedsiębiorstwa te w rzeczywistości nie uzyskują z tego tytułu korzyści finansowych, a zatem interwencja taka nie skutkuje uprzywilejowaniem tych przedsiębiorstw względem przedsiębiorstw konkurencyjnych, interwencja ta nie mieści się w zakresie stosowania art. (107 ust. 1 Traktatu) - wyrok TSUE w sprawie *Altmark (sygn. C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH)*.

TSUE wskazał jednak, że wyłączenie kwalifikacji rekompensaty jako pomocy państwa następuje, gdy spełnione są łącznie cztery przesłanki:

1. Jasno określone zobowiązania

Przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych i zobowiązania te powinny być jasno określone.

2. Obiektywne i przejrzyste parametry ustalania rekompensaty

Parametry, na których podstawie obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób, tak aby nie powodowała ona powstania dodatkowej korzyści ekonomicznej, która mogłaby powodować uprzywilejowanie przedsiębiorstwa będącego beneficjentem względem przedsiębiorstw z nim konkurujących.

Zrekompensowanie przez państwo członkowskie strat poniesionych przez przedsiębiorstwo bez uprzedniego ustalenia parametrów tej rekompensaty, jeżeli następnie okaże się, że działalność w zakresie pewnych usług publicznych w ramach wykonywania zobowiązań do świadczenia usług publicznych nie była wykonalna ekonomicznie, stanowi interwencję finansową, która wchodzi w zakres pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

3. Granica wysokości rekompensaty

Rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku.

4. Odpowiednia procedura wyboru przedsiębiorstwa

Jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzony wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych lub PPP, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo (prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki służące odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym), poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań.

Spełnienie powyższych czterech warunków powoduje, że rekompensata jest zgodna z rynkiem wewnętrznym i nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 Traktatu. W przeciwnym wypadku rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych jest pomocą państwa (pomocą publiczną) i o ile jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, to zwolniona jest również z wymogu zgłoszenia określonego w art. 108 ust. 3 Traktatu, jeżeli została przyznana określonymi przepisami przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

W przypadku wskazanych branż, tj. transportu, opieki medycznej, opieki społecznej, portów i lotnisk, wartość prawidłowo obliczonej rekompensaty nie jest limitowana kwotą rocznej rekompensaty w wysokości 15 mln euro rocznie. W pozostałych przypadkach rekompensata nie może przekroczyć limitu 15 mln euro rocznie.

Ograniczenie wysokości rocznej rekompensaty do 15 mln euro dotyczy między innymi przedmiotu działalności Spółki. Oznacza to, że rekompensata, której wysokość będzie przekraczać ten limit, będzie wymagać notyfikacji.

2.4. Wysokość rekompensaty

Rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów netto wynikających z wywiązywania się z zobowiązań z tytułu świadczenia powierzonych usług publicznych z uwzględnieniem rozsądnego zysku, tak aby nie dopuścić do nieuzasadnionego naruszenia konkurencji.

Koszty netto można obliczyć jako różnicę między kosztami poniesionymi na wykonywanie usługi w ogólnym interesie gospodarczym oraz przychodem uzyskanym z takiej usługi, albo - alternatywnie - jako różnicę pomiędzy kosztami netto dla przedsiębiorstwa prowadzącego działalność i podlegającego obowiązkowi świadczenia usługi publicznej oraz kosztami netto lub zyskiem tego samego przedsiębiorstwa prowadzącego działalność bez obowiązku świadczenia usługi publicznej.

„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. Stopa zwrotu z kapitału oznacza wewnętrzną stopę zwrotu (IRR - *Internal Rate Return*), jaką osiąga przedsiębiorstwo z zainwestowanego kapitału w całym okresie powierzenia. 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.

Jeżeli przedsiębiorstwo świadczące usługi publiczne zajmuje się również inną działalnością, to obszary te powinny zostać finansowo i sprawozdawczo odseparowane od siebie. Co do zasady działalność niepubliczna nie bierze udziału w kalkulacjach rekompensaty (jest z niej wyłączona zarówno po stronie przychodowej jak i kosztowej).

W zastosowanym mechanizmie określania wysokości rekompensaty uwzględniono postulat zapewnienia jej neutralności względem rynku wewnętrznego. Z tego powodu rekompensata uwzględnia nie tylko wszelkie ubytki powstające w związku ze świadczeniem usług publicznych, ale również wszelkie przysporzenia, które nie powstawałyby, gdyby przedsiębiorstwo nie świadczyło usług publicznych.

3. METODOLOGIA OBLICZANIA REKOMPENSATY

3.1. Wymogi dotyczące danych będących podstawą prawidłowej kalkulacji rekompensaty

Zgodnie z art. 5 ust. 9 Decyzji KE 2012/21/UE w przypadku, gdy przedsiębiorstwo prowadzi działalność wchodzącą zarówno w zakres usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, jak i działalność wykraczającą poza ten zakres, to wobec kosztów związanych z działalnością wykraczającą poza usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym nie przyznaje się rekompensaty.

3.2. Usługi publiczne i niepubliczne

Przy klasyfikowaniu działalności może pojawić się konieczność zidentyfikowania usług, które można zakwalifikować jako UOIG i podlegających rekompensacie oraz usług pozostałych, tzw. niepublicznych. Co do zasady usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym będą to te usługi, które zostały powierzone podmiotowi wewnętrznemu przez organ publiczny. Jeżeli przedsiębiorstwo obok usług powierzonych związanych z UOIG będzie świadczyć inne usługi, w tym z wykorzystaniem powierzonego majątku, to działalność taka powinna zostać sklasyfikowana jako niepubliczna i nie jest dopuszczalne by rekompensatą finansować taką działalność.

3.3. Rozdział kosztów usług publicznych i niepublicznych

Koszty podlegające rekompensacie są obliczane na podstawie ogólnie przyjętych zasad księgowości w następujący sposób:

- a) jeżeli działalność danego przedsiębiorstwa ogranicza się do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, można uwzględnić wszystkie jego koszty;
- b) jeśli przedsiębiorstwo prowadzi działalność wykraczającą poza zakres usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, uwzględnione zostają wyłącznie koszty dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;
- c) koszty poniesione na świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym mogą obejmować wszystkie koszty bezpośrednie związane z wykonywaniem usług

NOTA PRAWNA

REFUNDA Sp. z o.o. dokonała audytu rekompensaty w Spółce za okres 27.07.2016-31.12.2016 r. i na jego podstawie sporządziła niniejszy raport z zachowaniem należytej staranności na podstawie informacji i dokumentów źródłowych udostępnionych przez Miejską Infrastrukturę Sp. z o.o. w Krakowie.

REFUNDA Sp. z o.o. nie ponosi odpowiedzialności za rzetelność przekazanych informacji, w tym za prawdziwość wszystkich przekazanych danych i dokumentów źródłowych.

Autorzy raportu:

Piotr Bajak
Analityk finansowy
Audytor rekompensat

Tomasz Stanko
Specj. ds. finansów

Marcin Maciocha
Specj. ds. pomocy
publicznej