



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



POMOC PUBLICZNA

Doświadczenia wybranych
sektorów gospodarki



Redakcja naukowa:
MAŁGORZATA KOŻUCH

POMOC PUBLICZNA.
DOŚWIADCZENIA WYBRANYCH
SEKTORÓW GOSPODARKI



UNIwersytet
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



POMOC PUBLICZNA. DOŚWIADCZENIA WYBRANYCH SEKTORÓW GOSPODARKI

Pod redakcją naukową
Małgorzaty Kożuch

Kraków 2017

Zespół autorski:

prof. dr hab. Józefa Famielec

dr hab. Małgorzata Kożuch, prof. UEK

dr Stanisław Famielec

dr Katarzyna Król

mgr Katarzyna Cisowska-Mleczek

mgr Agnieszka Mazurek-Czarnecka

mgr Krzysztof Wąsowicz

Redakcja naukowa:

dr hab. Małgorzata Kożuch, prof. UEK

Recenzent:

dr hab. Alina Szewc-Rogalska, prof. UR

Publikacja została dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego (umowa nr 018/WF-KPPE/01/2016/S/6018).

© Copyright by Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017

ISBN 978-83-65173-80-5 (książka w oprawie miękkiej)

ISBN 978-83-65173-79-9 (on-line pdf)

Wydawnictwo:

Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Rozdział I

Prawne i finansowe ujęcie pomocy publicznej (*Małgorzata Kozuch*)

1. Wprowadzenie	11
2. Przesłanki stosowania i cechy pomocy publicznej	12
3. Odstępstwa od zakazu udzielania pomocy publicznej	17
4. Wspólnotowe i krajowe przepisy prawa w zakresie udzielania pomocy publicznej	21
5. Zasady stosowania pomocy publicznej	24
6. Formy pomocy publicznej	26
7. Przeznaczenie i intensywność pomocy publicznej	39
8. Zakończenie	42

Rozdział II

Pomoc publiczna w systemie oświaty (*Katarzyna Cisowska-Mleczek, Katarzyna Król*)

1. Wprowadzenie	47
2. Organizacja i źródła finansowania systemu oświaty w Polsce ..	48
3. Cechy i formy pomocy publicznej w systemie oświaty	61
4. Instrumenty wsparcia i obszar występowania pomocy publicznej w systemie oświaty	66
5. Dotacje z funduszy Unii Europejskiej jako forma pomocy publicznej w systemie oświaty	72
6. Nadwyżka subwencji oświatowej w relacji do wydatków oświatowych jako przykład pomocy publicznej w systemie oświaty	77
7. Pobrana w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem dotacja celowa na zakup podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych jako forma pomocy publicznej	79
8. Pobrana w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem dotacja podmiotowa	

przekazywana przez JST na rzecz szkół prowadzonych przez organy niepubliczne jako forma pomocy publicznej . . .	80
9. Zakończenie	82

Rozdział III

Narzędzia pomocy publicznej stosowane przez szkoły i ich organy
prowadzące (*Katarzyna Cisowska-Mleczek, Katarzyna Król*)

1. Wprowadzenie	89
2. Zamówienia publiczne na realizację usługi transportu uczniów jako forma pomocy publicznej	89
3. Udostępnianie majątku szkoły jako przykład pomocy publicznej	93
4. Ulgi z tytułu zobowiązań podatkowych jako pomoc publiczna w systemie oświaty	95
5. Dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych jako pomoc <i>de minimis</i>	99
6. Rodzaje oraz wielkość pomocy publicznej potencjalnej i udzielonej przez Gminę Miejską Kraków oraz prowadzone przez gminę szkoły	104
7. Zakończenie	113

Rozdział IV

Gospodarka odpadami komunalnymi jako działalność gospodarcza
realizowana w ogólnym interesie gospodarczym (*Józefa Famielec*)

1. Wprowadzenie	117
2. Odpady i gospodarka odpadami komunalnymi – problem społeczny i makroekonomiczny	118
3. Rola gminy w gospodarce odpadami komunalnymi	123
4. Opłata za zagospodarowanie odpadów komunalnych – instrument zasady zanieczyszczający płaci	126
5. Rynek usług w gospodarce odpadami komunalnymi – szanse i ograniczenia konkurencji	131
6. Zamówienia <i>in house</i> jako przykład prawnej pomocy państwa dla podmiotów samorządowych	136
7. Rekompensata jako forma pomocy państwa za wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie w gospodarce odpadami komunalnymi	143
8. Zakończenie	146

Rozdział V

Pomoc państwa i zamówienia *in house* w procesach i zakładach termicznego przekształcania odpadów komunalnych (*Józefa Famielec, Stanisław Famielec*)

1. Wprowadzenie 151
2. Spalanie jako ważne ogniwo w hierarchicznym procesie zagospodarowania odpadów komunalnych 151
3. Pomoc państwa i samorządów dla inwestorów spalarni w Polsce 156
4. Zakończenie 168

Rozdział VI

Pomoc publiczna w sektorze usług użyteczności publicznej świadczonych przez przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej (*Krzysztof Wąsowicz*)

1. Wprowadzenie 173
2. Modele organizacji lokalnego transportu zbiorowego w krajach Unii Europejskiej 173
3. Wspólnotowe i krajowe podstawy prawne stosowania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw świadczących usługi użyteczności publicznej w sektorze publicznego transportu zbiorowego 183
4. Organizacja świadczenia usług komunikacji zbiorowej w polskich miastach 188
5. Wielkość pomocy publicznej w postaci dotacji ze środków Unii Europejskiej dla lokalnego transportu zbiorowego w Polsce w latach 2004-2013 194
6. Zakończenie 198

Rozdział VII

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie własnej działalności gospodarczej (*Agnieszka Mazurek-Czarnecka*)

1. Wprowadzenie 201
2. Rodzaje pomocy publicznej dla przedsiębiorców zakładających działalność gospodarczą 201
3. Podstawa prawna i źródła pochodzenia dotacji dla przedsiębiorców na rozpoczęcie działalności gospodarczej . 205
4. Finansowe i rachunkowe ujęcie dotacji na podjęcie własnej działalności gospodarczej 210
5. Efektywność, skuteczność, trwałość i użyteczność instrumentów pomocy publicznej 212

6. Wartość i struktura pomocy <i>de minimis</i> udzielonej przedsiębiorcom w latach 2004-2014	216
7. Wartość i struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Polsce w latach 2004-2014	221
8. Zakończenie	224
Podsumowanie	229

WSTĘP

Pomoc publiczna jako narzędzie oddziaływania państwa na działalność gospodarczą wzbudza kontrowersje, bowiem jej udzielanie może naruszać zasadę równych szans – podstawową zasadę gospodarki rynkowej. Z tego powodu w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską wprowadzono zapis zabraniający jej przyznawania. Mimo licznych wad i zakazu stosowania w praktyce gospodarczej państw członkowskich jest ona powszechnie wykorzystywana, bowiem korzyści związane z jej udzieleniem często przewyższają koszty, jakie wywołuje.

W monografii podjęto próbę zdefiniowania pomocy publicznej w ujęciu prawnym i finansowym oraz identyfikacji form występowania, zasad nadzorowania i kontroli jej stosowania w wybranych sektorach gospodarki, tj. oświata, gospodarka odpadami czy transport miejski. Usługi świadczone w tych segmentach gospodarki mają charakter usług użyteczności publicznej, stąd ciekawym i ważnym zagadnieniem, zdaniem Autorów, było rozpoznanie, na tle transferów publicznych, przepływów finansowych mających cechy pomocy publicznej. Ponadto podjęto próbę ustalenia rozmiarów i znaczenia pomocy publicznej przyznawanej przedsiębiorcom rozpoczynającym własną działalność gospodarczą.

Opracowanie składa się z siedmiu części. W rozdziale pierwszym o charakterze teoretycznym na bazie prawnej definicji pomocy publicznej zwrócono uwagę na jej charakterystyczne cechy oraz odstępstwa od zakazu przyznawania. Ponadto przypomniano zasady stosowania pomocy publicznych oraz wspólnotowe i krajowe uregulowania prawne związane z jej występowaniem w gospodarce. Opisano także formy i rodzaje pomocy publicznej. Rozdział ten stanowi teoretyczną podbudowę do analizy i oceny rozmiarów pomocy publicznej w wybranych sektorach gospodarki.

Rozdział drugi i trzeci porusza zagadnienia pomocy publicznej w oświacie. Na tle krajowego systemu oświaty wskazano na podmioty i instytucje udzielające pomocy publicznej, jak i na jej beneficjentów. Opisano formy i cechy pomocy publicznej zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i wskazano praktyczne przykłady stosowania pomocy publicznej w oświacie, zwracając szczególną uwagę na sposoby wspierania oświaty w Gminie Miejskiej Kraków.

W rozdziałach czwartym i piątym poruszono problem pomocy publicznej w gospodarowaniu odpadami. Opisano rolę gminy w gospodarce odpadami

komunalnymi, a także zasady funkcjonowania i uczestników rynku usług związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Wartością dodaną tej części monografii jest charakterystyka specyficznej formy pomocy państwa dla podmiotów samorządowych, jaką są zamówienia *in house* oraz rekompensaty za wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Ponadto w rozdziale piątym na przykładzie wybranych miast w naszym kraju opisano inwestorów oraz zakres dofinansowania ze środków publicznych budowy instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych w Polsce, zwracając uwagę na mechanizm powiązania środków własnych inwestora z pomocą państwa i samorządów.

Z kolei w rozdziale szóstym przedstawiono różne modele organizacji lokalnego transportu zbiorowego stosowane w krajach Unii Europejskiej. Zwrócono uwagę na zasady finansowania usług użyteczności publicznej w miejskim transporcie zbiorowym i podjęto próbę oszacowania rozmiarów pomocy publicznej w postaci dotacji z funduszy UE, przyznawanych podmiotom świadczącym usługi w zakresie lokalnego transportu zbiorowego w Polsce.

Rozdział siódmy poświęcony jest zagadnieniom pomocy publicznej udzielanej szczególnej grupie przedsiębiorców, jaką są podmioty rozpoczynające własną działalność gospodarczą. Dominującą formą pomocy przyznawaną tej grupie beneficjentów są dotacje, stąd opisano je zarówno w ujęciu finansowym, jak i rachunkowym. Zwrócono także uwagę na podstawowe kryteria oceniające instrumenty pomocy publicznej takie jak: efektywność, skuteczność, trwałość i użyteczność. Ostatnim elementem tej części monografii jest analiza wartości i struktury pomocy *de minimis* oraz pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w naszym kraju w latach 2004-2014.

Przygotowanie monografii wymagało studiów literatury krajowej i zagranicznej oraz badań empirycznych. Problematyka pomocy publicznej wpisuje się w obszary zainteresowań naukowo-badawczych Autorów, którzy są pracownikami Katedry Polityki Przemysłowej i Ekologicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie bądź ściśle z Katedrą współpracują, przygotowując swoje prace doktorskie.

Małgorzata Kozuch

ROZDZIAŁ I

PRAWNE I FINANSOWE UJĘCIE POMOCY PUBLICZNEJ

1. Wprowadzenie

Gospodarka rynkowa ma defekty (nazywane niekiedy w literaturze ułomnościami), których przykładem są nierówności społeczne, bezrobocie, wahania koniunkturalne, ograniczona konkurencja czy zwiększająca się degradacja środowiska przyrodniczego i towarzysząca jej rabunkowa gospodarka jego zasobami. Wolny rynek nie zawsze potrafi zatrzymać i odwrócić negatywne tendencje. Z tych powodów ingerencja ze strony państwa jest akceptowana, a niekiedy nawet oczekiwana.

Interwencje państwa dokonywały się w przeszłości i dokonują obecnie na wielu płaszczyznach i z różną siłą oddziaływania. Odwieczny spór dotyczy ich celowości. Udział państwa w procesach gospodarczych można zaakceptować w sytuacji, gdy udowodniona zostanie jego praktyczna przydatność i zachowana zostaje zasada praworządności. Państwo, realizując swoje funkcje, powinno zapewniać jak najlepsze warunki do sprawnego funkcjonowania rynku, co oznacza, że aktywność państwa nie powinna zastępować mechanizmów rynkowych, a jedynie je wspierać i korygować w dziedzinach, które nie przynoszą zadowalających efektów.

Pomoc publiczna jest jedną z form ingerencji państwa w działalność gospodarczą i społeczną. Występując w różnej postaci, wpływa na sytuację finansową przedsiębiorców – beneficjentów oraz na rozwój wspieranych obszarów gospodarki. Choć kategoria pomocy publicznej jest powszechnie znana, to w praktyce gospodarczej nadal pojawiają się wątpliwości, kiedy wsparcie ze środków publicznych jest lub nie jest pomocą publiczną. Stąd w opracowaniu podjęto próbę zdefiniowania pomocy publicznej nie tylko w ujęciu prawnym, ale także finansowym. Ponadto usystematyzowano formy i rodzaje pomocy publicznej oraz wskazano podstawy prawne i zasady jej przyznawania.

2. Przesłanki stosowania i cechy pomocy publicznej

Rolą państwa w odniesieniu do współczesnej gospodarki jest zapewnienie przede wszystkim przestrzegania ustrojowych i systemowych zasad porządku społeczno-gospodarczego, czyli zasad wolności gospodarczej, poszanowania własności prywatnej i swobody przedsiębiorczości¹. Zadaniem państwa jest więc tworzenie podstaw do prowadzenia interesów ekonomicznych przez podmioty, wobec których spełnia ono funkcje władcze. T. Kaczmarek zwraca uwagę, że we wszystkich modelach regulowanej gospodarki rynkowej (od liberalnej aż po społeczną gospodarkę rynkową) przyjmuje się odpowiedzialność państwa za szereg istotnych obszarów, takich m.in. jak²:

- inicjowanie badań naukowych, subsydiowanie nowych technologii,
- utrzymywanie ogólnej równowagi i zdolności gospodarki do wzrostu,
- regulacja stosunków na rynku pracy, zapobieganie nadmiernemu bezrobociu,
- troska o równowagę bilansu płatniczego,
- kształtowanie reguł stosunków gospodarczych z zagranicą,
- odpowiedzialność za jakościowe i strukturalne skutki branżowych polityk gospodarczych, czyli polityki energetycznej, transportowej, ekologicznej,
- ochrona środowiska przyrodniczego.

Istnieje powszechna zgodność, że kluczem do trwałego rozwoju gospodarki jest rynek i prywatna przedsiębiorczość, państwo natomiast powinno odgrywać ważną, ale uzupełniającą rolę w życiu gospodarczym. Kwestią dyskusyjną jest jednak zakres funkcji państwa. Problemem do rozwiązania pozostają więc odpowiednie proporcje, w jakich wykorzystuje się oba mechanizmy – państwo i rynek. Państwo realizując swoje funkcje, powinno zapewniać jak najlepsze warunki do sprawnego funkcjonowania rynku, z czym wiąże się ograniczenie zakresu ingerencji w jego działania, z drugiej strony powinno korygować nadmierne negatywne konsekwencje mechanizmu rynkowego³.

W minionym stuleciu nastąpiło zwiększenie ekonomicznej roli państwa w gospodarce. Wielu ekonomistów uważa jednak, że większość działań rządów z punktu widzenia ekonomicznej efektywności jest nieudana. Dlatego zakres interwencjonizmu państwowego powinien mieć charakter

¹ *Polityka gospodarcza* pod red. B. Winiarskiego, Wyd. PWN, Warszawa 2006, s. 31.

² T. Kaczmarek, *Zasady porządku w gospodarce rynkowej. Rola państwa*. Wyd. Difin, Warszawa 2004, s. 94.

³ A. Sochacka-Krysiak, *Finanse publiczne*, Wyd. Poltext, Warszawa 1997, s. 12.

optymalny i winien być wyznaczony w oparciu o ekonomiczne kryteria. Z twierdzenia R. Coase'a wynika, że niektóre koszty zewnętrzne mogą zostać zlikwidowane bez ingerencji państwa, lecz za pośrednictwem bezpośrednich negocjacji między zainteresowanymi stronami. W rzeczywistości w gospodarce rynkowej, gdy pojawi się któraś z ułomności rynku, sięga się do instrumentów państwa.

Państwo wpływa i kontroluje działalność gospodarczą zgodnie z wytyczonymi kierunkami polityki gospodarczej, wykorzystując trzy grupy narzędzi. Są to regulacje oraz kontrole, instrumenty podatkowe oraz wydatki publiczne i płatności transferowe. Regulacje oraz kontrole obligują lub zachęcają podmioty gospodarcze oraz społeczeństwo do podejmowania pewnych działań ekonomicznych bądź powstrzymywania się od innych (np. rygorystyczne przepisy ograniczające wielkość emisji zanieczyszczeń w przedsiębiorstwach mobilizują przedsiębiorców do stosowania najlepszych dostępnych technologii produkcji w celu ograniczenia presji działalności gospodarczej na środowisko przyrodnicze). Z kolei instrumenty podatkowe, zmniejszając prywatny dochód podatnika, zapewniają rządowi środki na wydatki publiczne, ponoszone zgodnie z wytyczonymi założeniami polityki gospodarczej i społecznej.

Jednym z najważniejszych instrumentów oddziaływania państwa na procesy gospodarcze są wydatki publiczne, będące pomocą lub wsparciem dziedzin szczególnie ważnych z punktu widzenia spełnianych przez państwo funkcji. Pomoc państwa nazywana jest często pomocą publiczną, jednakże nie są to kategorie tożsame. *Pomoc publiczna* jest przede wszystkim pojęciem prawa unijnego i w oparciu o jego przepisy musi być interpretowana. O charakterze prawnym pomocy publicznej stanowi art. 107 (dawny art. 87) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TofUE), gdzie zapisano, że: „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”⁴. W traktacie nie zdefiniowano pomocy publicznej, wskazano natomiast, kiedy pomoc taka jest niedozwolona, gdyż jest niezgodna z zasadami konkurencji panującymi na wspólnotowym rynku.

Pewne doprecyzowanie definicji pomocy publicznej znalazło się w wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którą za pomoc taką należy uznać transfer zasobów przypisywany władzy publicznej,

⁴ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012, C 326, art. 107, ust. 1.

spełniający łącznie następujące warunki (nazywane też kryteriami lub przesłankami pomocy publicznej)⁵:

- skutkuje osiągnięciem korzyści ekonomicznych przez określony podmiot na warunkach korzystniejszych niż rynkowe,
- jest udzielany z zasobów publicznych,
- jest selektywny, czyli uprzywilejowuje określone podmioty lub wytwarzanie określonych dóbr lub sektorów gospodarczych,
- w jego efekcie występuje lub może wystąpić zakłócenie konkurencji,
- wpływa na wymianę gospodarczą między krajami członkowskimi.

Warto podkreślić, że z wykładni wynika, iż ocenie pod kątem występowania (lub nie) pomocy nie podlegają podmioty, lecz zawierane między nimi transakcje. Jeśli transakcja skutkuje transferem określonych zasobów, ten zaś spełnia wszystkie wymienione warunki (przesłanki), to transakcja taka stanowi udzielenie pomocy publicznej⁶.

Przez transfer zasobów rozumiany jest przepływ zarówno środków pieniężnych, jak i rzeczowych składników majątku czy praw majątkowych między dwoma podmiotami. W myśl orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE pomocą publiczną może być nie tylko faktyczne dokonanie transferu zasobów, ale także przyrzeczenie jego wykonania w określonych warunkach. Zasobem publicznym są także środki pochodzące z funduszy strukturalnych UE. Co ważne, aby transfer zasobów został uznany w myśl prawa wspólnotowego za pomoc publiczną, beneficjent pomocy musi uzyskać korzyść ekonomiczną na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Takie „przysporzenie” po stronie odbiorcy transferu nie jest równoznaczne z przychodem czy zyskiem. Nie zawsze też transfer zasobów na rzecz określonego odbiorcy wywołuje przysporzenie korzyści.

Warto zwrócić uwagę, że zlecenie zadań publicznych przez władze centralne lub samorządowe na warunkach wynikających z przepisów prawa może także być pomocą publiczną. Dotyczy to przykładowo sytuacji udzielania przez podmiot publiczny dotacji na realizację zadań publicznych, przy czym o taką pomoc (dotację) nie może ubiegać się każdy podmiot zdolny do wykonania zadania, a jedynie wąski krąg zainteresowanych, spełniających warunki ustawy. Nie są więc zachowane jednakowe dla wszystkich warunki

⁵ A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*. Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 11 oraz Zawiadomienie Komisji Europejskiej w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016, C 262/1.

⁶ A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej*, op. cit., s. 12.

rynkowe. Ustalenie, czy w określonej transakcji występuje pomoc publiczna polega na zbadaniu, czy w konkretnym przypadku jednocześnie występują opisane już jej cechy (przesłanki). Taką metodologią, zwaną testem pomocy publicznej, posługuje się Komisja Europejska, a przykład zastosowania został opisany w kolejnym rozdziale monografii.

Prawo wspólnotowe nie określa precyzyjnie, kto może udzielać pomocy publicznej. Pomocą taką mogą być środki pochodzące zarówno z budżetu państwa, z budżetów władz samorządowych (regionalnych lub lokalnych), jak i innych jednostek dysponujących środkami publicznymi. Bez znaczenia jest struktura organów państwowych wynikająca z ustroju państwa i podziału administracyjnego. Istotne jest, czy organy udzielające wsparcia zostały powołane do wykonywania podporządkowanych państwu zadań. Pomoc publiczną mogą udzielać nie tylko organy władzy publicznej, ale także wszelkie podmioty publiczne, a nawet prywatne, jeżeli administrują funduszami publicznymi albo udzielają pomocy za przyzwoleniem państwa. Podmiotami takimi są agencje rządowe (np. Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa), państwowe lub samorządowe osoby prawne (np. wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej), fundusze celowe (np. ZUS, KRUS), organizacje pozarządowe i inne instytucje publiczne, ale także przedsiębiorstwa, w tym przedsiębiorstwa publiczne, w których większość kapitału założycielskiego należy do państwa (lub samorządu), a państwo ma wpływ na ich funkcjonowanie⁷. Jeśli taki podmiot jest stroną transakcji dokonującą transferu zasobów, to przesłanka przypisywalności transakcji władzy publicznej jest spełniona, a sama transakcja może zostać uznana za pomoc publiczną.

Z przepisów wspólnotowych wynika, że pojęcie pomocy publicznej odnosi się wyłącznie do pomocy udzielanej przedsiębiorcom. W praktyce orzecznictwa wspólnotowego przyjmuje się, że każdy podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą, traktowany będzie jako przedsiębiorca niezależnie od formy i źródła finansowania prowadzonej działalności oraz statusu przysługującego zgodnie z regulacjami prawa krajowego. Za działalność gospodarczą uznaje się natomiast oferowanie towarów i usług na rynku. Działalnością taką jest więc każda działalność produkcyjna, dystrybucyjna czy usługowa wykonywana za odpłatnością niezależnie od tego, czy prowadzona jest w celach zarobkowych, czy przez organizację niedziałającą w celu osiągnięcia zysku (non profit)⁸. Tym samym za przedsiębiorcę – beneficjenta pomocy może być uznany każdy podmiot, jeśli prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu

⁷ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008, s. 54.

⁸ Zawiadomienie Komisji Europejskiej w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016, C 262/1.

prawa wspólnotowego, zarówno prywatny, jak i publiczny bez względu na formę prawną. Natomiast nie stanowi pomocy publicznej przyznanie środków finansowych bezpośrednio konsumentom.

Traktat o funkcjonowaniu UE zawiera odrębne zapisy odnoszące się do pomocy publicznej w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (*services of general economic interest – SGEI*). Usługi takie mają zaspokajać potrzeby ponadjednostkowe i powszechne. Ich świadczenie jest konieczne z punktu widzenia sprawnie działającego państwa, a jednocześnie nie są one dochodowe. Usługami o ogólnym interesie gospodarczym, które nie wpływają na handel między państwami członkowskimi, a więc ich wsparcie nie jest zabronione, są usługi użyteczności publicznej, np. telekomunikacja, transport, usługi wodno-kanalizacyjne czy związane z gospodarką odpadami komunalnymi⁹. Przykładowo przyznanie środków będących refundacją kosztów poniesionych przez pomioty świadczące usługi w ogólnym interesie społecznym w świetle art. 107 traktatu jest pomocą publiczną, ale nie można jej uznać za niedozwoloną, bo nie prowadzi do naruszenia wymiany handlowej między krajami członkowskimi¹⁰, przyczynia się natomiast ona do świadczenia usług dostępnych dla każdego obywatela niezależnie od jego statusu majątkowego.

Ze względu na zakłócenia, jakie pomoc publiczna wywołuje na rynku wewnętrznym oraz jej wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, co do zasady jest *pomocą zakazaną*. W celu ustalenia, czy konkretne wsparcie stanowi niedozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu przepisów prawa wspólnotowego należy ocenić, czy ma ono wszystkie opisane pięć cech (przesłanek). Jeżeli tak, to wsparcie takie jest pomocą publiczną niedozwoloną z mocy prawa i wymaga odpowiedniej zgody Komisji Europejskiej na udzielenie. Jeżeli transfer nie spełnia wszystkich kryteriów, to jest to pomoc państwa nienaruszająca zasad konkurencyjności i sprawiedliwości na rynku i nie jest pomocą niedozwoloną.

Często w praktyce gospodarczej a nawet literaturze przedmiotu pomoc publiczna nazywana jest zamiennie *wsparciem publicznym (finansowym)*. Z przeprowadzonych rozważań wynika jednak, że nie są to kategorie tożsame. Nie każde wsparcie finansowe ma pięć cech charakterystycznych dla pomocy publicznej. Jest to więc pojęcie szersze. Warto wspomnieć, że rozporządzenie ministra Skarbu Państwa określało warunki, tryb i formy udzielania wsparcia przedsiębiorstwom, które pomocą publiczną nie jest¹¹. Wsparcie ministra było

⁹ A. Dobaszewska, *Pomoc publiczna* [w:] *Prawo gospodarcze publiczne* pod red. A. Gaciek-Asiewicz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 106.

¹⁰ I. Postuła, A. Werner, *Prawo*, op. cit., s. 266.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną, Dz. U. 2016, nr 530 (obecnie archiwalna).

udzielane ze środków zgromadzonych na rachunku państwowego funduszu celowego w celu:

- finansowania inwestycji, w tym nowych inwestycji, o ile ich realizacja pozwoli na utworzenie nowego przedsiębiorstwa, rozbudowę istniejącego lub zmianę technologii produkcji bądź świadczenia usług,
- ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa RP,
- finansowania procesów mających na celu poprawę parametrów ekonomiczno-finansowych prowadzonej działalności.

Wsparcie ministra nie mogło negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej w odniesieniu do produktów, które nie były przeznaczone wyłącznie dla celów wojskowych, stąd nie było niedozwoloną pomocą publiczną. Po likwidacji ministerstwa Skarbu Państwa w 2017 r. jego zadania przejął minister właściwy do spraw administracji publicznej.

3. Odstępstwa od zakazu udzielania pomocy publicznej

Choć Unia Europejska przyjęła generalną zasadę zakazu przyznawania pomocy publicznej, to w art. 107 ust. 2 traktatu zawarto pewne *ustępstwa*, tzw. zwolnienia bezwarunkowe od zakazu jej przyznawania. Pomoc publiczna może więc być udzielana w drodze wyjątku, jeżeli jest to¹²:

- pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów,
- pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,
- pomoc dla regionów RFN dotkniętych podziałem Niemiec.

Pomoc dopuszczalna z mocy prawa (czyli pomoc dopuszczalna bezwarunkowo) ma być wykorzystywana do finansowania działań mających na celu zapobieganie negatywnym zjawiskom społeczno-ekonomicznym lub na łagodzenie skutków ich wystąpienia. Dotyczy więc sytuacji nadzwyczajnych.

Druga grupa zwolnień od zakazu udzielania pomocy publicznej ma charakter warunkowy i zależy od zgody Komisji Europejskiej. Zgoda taka może być wydana, nawet jeżeli pomoc narusza zasady konkurencji i wpływa na handel między krajami członkowskimi. Pomoc taka jest więc przyznawana w sytuacji, gdy oczekiwane efekty z zastosowania pomocy przewyższają

¹² Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012, C 326, art. 107, ust. 2.

straty wywołane naruszeniem zasad konkurencji. Ocena zasadności udzielenia pomocy publicznej wymaga określenia kryteriów jej przyznawania¹³. Za zgodną ze wspólnym rynkiem może być uznawana¹⁴:

- pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest bardzo niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia,
- pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot europejskiego zainteresowania lub pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państw członkowskich,
- pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,
- pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w zakresie sprzecznym z interesem UE,
- inne kategorie pomocy, jakie Rada Europy może określić decyzją podjętą większością głosów na wniosek Komisji Europejskiej.

Pomoc publiczna może być udzielana na podstawie decyzji Komisji Europejskiej, zawierającej zgodę na jej stosowanie¹⁵. Zgoda taka określana jest jako obowiązek notyfikacji, któremu podlega pomoc objęta programami pomocowymi, czyli aktami prawnymi, na podstawie których pomoc może być udzielana poszczególnym przedsiębiorcom lub jednemu przedsiębiorcy. Uzyskanie zgody Komisji na udzielanie pomocy publicznej w ramach konkretnego programu, zwalnia dany kraj z obowiązku notyfikacji poszczególnych projektów pomocowych, realizowanych w ramach tego programu. Inną formą pomocy, podlegającą obowiązkowi notyfikacji, jest pomoc udzielana konkretnemu przedsiębiorcy poza istniejącymi programami pomocowymi¹⁶.

Wyjątek od obowiązku notyfikacji stanowią niektóre kategorie pomocy publicznej udzielanej w ramach tzw. wyłączeń grupowych oraz pomoc *de minimis*. Pomoc podlegająca wyłączeniom jest to pomoc, która w niewielkim stopniu narusza wspólnotowe reguły konkurencji. Z rozporządzenia Rady

¹³ B. Woźniak, *Pomoc publiczna* [w:] *System finansowy w Polsce* pod red. B. Pietrzak, Z. Połańskiego, B. Woźniak, Wyd. PWN, Warszawa 2003, s. 621.

¹⁴ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012, C 326, art. 107, ust. 2.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2015, L 248/9.

¹⁶ B. Woźniak, *Pomoc publiczna* [w:] *System finansowy w Polsce* pod red. B. Pietrzak, Z. Połańskiego, B. Woźniak, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 622.

UE o stosowaniu art. 107 i 108 TofUE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa wynika, że decyzją Komisji nie podlegają wymogom notyfikacji następujące kategorie pomocy (w ramach wyłączeń grupowych)¹⁷:

- pomoc na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, badań i rozwoju oraz innowacyjności, ochrony środowiska, zatrudnienia i szkoleń,
- pomoc zgodna z mapą zatwierdzoną przez Komisję dla każdego państwa członkowskiego w zakresie udzielenia pomocy regionalnej.

Zapisy zawarte w rozporządzeniu wspierają realizację Strategii „Europa 2020”, w której jedną z wiodących inicjatyw jest „Unia innowacji”. Ponieważ działalność innowacyjna stała się priorytetem polityki unijnej, a pomoc publiczna na innowacje obejmuje niewielkie kwoty i nie zakłóca rynku wewnętrznego, stąd udzielenie takiej pomocy nie podlega obowiązkowi zgłoszenia.

Rada UE uznała ponadto, że pomoc przyznana jednemu przedsiębiorstwu w danym okresie, która nie przekracza pewnej określonej kwoty, nie spełnia wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 TofUE i w związku z tym nie podlega procedurze zgłoszenia. Jest to pomoc *de minimis*. W przypadku pomocy *de minimis* Komisja przyjęła, iż ogólna kwota pomocy przyznana dowolnemu podmiotowi gospodarczemu nie może przekroczyć 200 tys. euro w dowolnie ustalonym okresie trzech lat budżetowych. Natomiast całkowita wartość pomocy przyznanej jednemu podmiotowi działającemu w sektorze transportu drogowego nie może przekroczyć 100 tys. euro w okresie trzech lat budżetowych. Pułapy te stosuje się bez względu na formę i cel pomocy *de minimis*. W przypadku gdy: „łączna kwota pomocy przewidziana w ramach środka pomocy przekracza wymieniony pułap, do pomocy tej nie stosują się przepisy rozporządzenia” w sprawie stosowania art. 107 i 108 TofUE do pomocy *de minimis*, nawet w odniesieniu do części, która nie przekracza tego pułapu¹⁸. Przepisy zawarte w rozporządzeniu dotyczą pomocy przyznawanej podmiotom we wszystkich sektorach, z wyjątkiem¹⁹:

- pomocy w sektorze rybołówstwa i akwakultury,
- pomocy przyznawanej podmiotom gospodarczym działającym w dziedzinie produkcji podstawowej produktów rolnych,
- pomocy przyznawanej podmiotom działającym w dziedzinie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych,

¹⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. UE 2015, L 248/1, art. 1.

¹⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2013, 352/1.

¹⁹ Tamże, art. 1.

- pomocy przyznawanej na działalność związaną z wywozem do państw trzecich lub państw członkowskich (pomoc eksportowa),
- pomocy uwarunkowanej pierwszeństwem użycia towarów produkcji krajowej względem towarów importowanych.

Specyficzną cechą pomocy publicznej jest więc jej selektywny charakter, czyli ukierunkowanie na wybrane przedsiębiorstwa, sektory gospodarki, regiony kraju lub wskazane wyroby. Pomoc publiczna dotyczy tylko tych przedsięwzięć, które ze względu na kryterium opłacalności nie byłyby finansowane przez inwestorów prywatnych (z uwagi na brak lub niski zwrot z zaangażowanego kapitału). Jest zatem wsparciem ze środków publicznych w sytuacji, gdy udział środków prywatnych nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia.

Z zagadnieniem pomocy publicznej wiąże się finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych z funduszy wspólnotowych. Wykorzystanie funduszy strukturalnych nie narusza zakazu art. 107 TofUE, gdyż pomoc taka nie jest przyznawana bezpośrednio ze źródeł państwowych. Jednakże orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje, że Wspólnota jest związana z treścią art. 107 traktatu. Problem przestrzegania reguł dopuszczalności pomocy publicznej w projektach współfinansowanych przez fundusze europejskie jest regulowany na płaszczyźnie prawa krajowego. Przy czym zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej środki funduszy pomocowych w państwach członkowskich mogą być wykorzystywane za pośrednictwem programów operacyjnych. W rozporządzeniu nie określono wprost reguł dotyczących stosowania pomocy publicznej w projektach współfinansowanych przez fundusze wspólnotowe. Zapisano jednak przepisy szczegółowe odnoszące się do poszczególnych aspektów stosowania pomocy publicznej, na przykład²⁰:

1. Pomoc publiczna przyznana w ramach programów operacyjnych podlega pułapom określonym dla tego instrumentu.
2. Przy programach zawierających pomoc istnieją specjalne zasady w zakresie deklaracji wydatków.
3. Dokumenty związane z określonym projektem instytucja zarządzająca musi udostępniać zgodnie z zasadami regulującymi stosowanie pomocy publicznej.
4. Korekta finansowa dokonana przez Komisję nie może naruszać obowiązku państwa członkowskiego w zakresie windykacji pomocy publicznej.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE 2013, L 347/320.

Dofinansowanie z funduszy wspólnotowych projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych jest więc szczególnym przykładem pomocy, gdyż może tylko częściowo spełniać znamiona pomocy publicznej. Dofinansowanie takie jest transferem zasobów publicznych między instytucją zarządzającą a beneficjentem, przy czym beneficjentem może też być podmiot publiczny (np. jednostka samorządu terytorialnego). Transfer taki ma też drugą cechę pomocy publicznej, czyli selektywny charakter, bowiem nie wszystkie podmioty mają równy dostęp do środków programu operacyjnego. Jednakże kolejne cechy pomocy publicznej dotyczące zakłócenia konkurencji i negatywnego wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami UE dotyczą tylko części projektu. Przykładowo, wykorzystanie środków programu operacyjnego na budowę dróg publicznych (z wyjątkiem płatnych autostrad) nie będzie niedozwoloną pomocą publiczną, gdyż nie narusza zasad konkurencji na rynku²¹.

4. Wspólnotowe i krajowe przepisy prawa w zakresie udzielania pomocy publicznej

Wspólnotowe przepisy dotyczące pomocy publicznej są częścią prawa konkurencji, gdyż przyczyniają się do tworzenia mechanizmów chroniących swobodną wymianę handlową na jednolitym rynku unijnym. Prawo pomocy publicznej obejmuje zespół norm materialnych i proceduralnych regulujących szczegółowo zasady oraz warunki przyznawania i monitorowania pomocy dla podmiotów gospodarczych, pochodzącej ze środków państwa członkowskiego.

Komisja Unii Europejskiej reguluje zasady udzielania pomocy publicznej i jej ewidencji licznymi dyrektywami, decyzjami, rozporządzeniami i wytycznymi. Do źródeł wspólnotowego prawa pomocy publicznej należy zaliczyć przede wszystkim Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²². Inne dokumenty pomocne przy ocenie dopuszczalności pomocy publicznej to:

- dyrektywa Komisji UE w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi²³,

²¹ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*. Wyd. Poltext, Warszawa 2012, s. 41.

²² Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012, C 326.

²³ Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (wersja skodyfikowana), Dz. Urz. UE 2006, L 318/17.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności²⁴,
- rozporządzenie Komisji (UE) w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*²⁵,
- rozporządzenie Rady (UE) w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa²⁶,
- rozporządzenie Komisji (UE) uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 traktatu²⁷,
- zalecenie Komisji (UE) w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107, ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁸.

W Polsce zakres i zasady korzystania z pomocy publicznej regulują liczne akty prawne zgodne z zapisami zawartymi w TofUE i w innych dokumentach wspólnotowych. Najważniejszymi aktami prawnymi służącymi harmonizacji prawa polskiego z prawem UE w zakresie procedur udzielania i monitorowania pomocy publicznej są:

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE 2013, L 347/320.

²⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2013, 352/1.

²⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. UE 2015, L 248/1.

²⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE 2014, L 187/1.

²⁸ Zawiadomienie Komisji Europejskiej w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107, ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016, C 262/1.

- ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁹,
- ustawa o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców³⁰,
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach³¹,
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych³².

Aktem wiodącym jest ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w której zapisano zasady³³:

- ustanawiania środków pomocowych, czyli programów pomocowych i pomocy indywidualnej,
- notyfikacji środków pomocowych, które zgodnie z przepisami tego wymagają,
- monitorowania udzielonej pomocy publicznej,
- egzekwowania decyzji Komisji Unii Europejskiej o zwrocie pomocy udzielonej nielegalnie.

Z zapisów wymienionych aktów prawnych wynika, że w naszym kraju pomoc publiczna może być przyznawana³⁴:

- automatycznie na podstawie aktu mającego generalny charakter,
- na podstawie aktu administracyjnego,
- na podstawie umowy cywilnoprawnej,
- na podstawie wkładów kapitałowych.

²⁹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm. lub ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm.

³⁰ Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz. U. 2006, nr 191, poz. 1411 z późn. zm.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, Dz. U. 2004, nr 194, poz. 1983.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych, Dz. U. 2015, poz. 1474.

³³ A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*. Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 151.

³⁴ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008, s. 35.

Pomoc przyznawana na podstawie aktu generalnego jest pomocą przyznawaną automatycznie wszystkim podmiotom spełniającym warunki zapisane w ustawie w ramach programów pomocowych. Przykładowo, jest ona przyznawana przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych. Mając zezwolenie na prowadzenie działalności w strefie, mogą oni korzystać z preferencji w podatkach dochodowych, z przyspieszonych odpisów amortyzacyjnych itp. Podstawą przyznania pomocy drugiej kategorii jest natomiast decyzja administracyjna, czyli jednostronne oświadczenie woli organu administracyjnego o charakterze władczym, określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie. Jej przyznanie skutkuje powstaniem nowej sytuacji prawnej beneficjenta, tworząc prawo po jego stronie. W tym przypadku nie ma automatycznego działania, a przyznanie pomocy jest uzależnione od woli donatora pomocy. Z kolei gdy pomoc jest udzielona na podstawie umowy cywilnoprawnej, organ przyznający wsparcie jest podmiotem równorzędnym, mającym takie same uprawnienia jak beneficjent. Przykładowo, gwarant lub poręczyciel może być zobowiązany do wywiązania się z umowy, którą poręcza lub gwarantuje, jeżeli nie zrobi tego beneficjent pomocy. Gdy pomoc jest przyznawana w formie obejmowania udziałów bądź akcji w spółkach kapitałowych, nie ma ani umowy, ani decyzji administracyjnej³⁵.

Prawo pomocy publicznej, będąc częścią prawa konkurencji, zawiera mechanizmy chroniące swobodę konkurencji na jednolitym rynku wewnętrznym. Udzielana przez państwo pomoc publiczna podlega prawnym regulacjom występującym na poziomie całej wspólnoty, co zapewnia stosowanie jednolitych zasad dla wszystkich państw członkowskich.

5. Zasady stosowania pomocy publicznej

Prawo regulujące zasady przyznawania pomocy z zasobów publicznych opiera się na odpowiednich przepisach i zasadach ogólnych prawa unijnego. To one stanowią podstawę tworzenia aktów prawnych i systemu pomocy publicznej całej UE, jak i jej państw członkowskich. Zasady stanowią też komplementarną przesłankę do uznania pomocy publicznej za dopuszczalną. Do ogólnych zasad pomocy zalicza się³⁶:

- zasadę przejrzystości (transparencji),
- zasadę proporcjonalności,

³⁵ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008, s. 36.

³⁶ A. Dobaszewska, *Pomoc publiczna [w:] Prawo gospodarcze publiczne* pod red. A. Gacikiej-Asiewicz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 108.

- zasadę spójności,
- zasadę subsydiarności.

Zasada przejrzystości wywodzi się z zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych i zakłada obowiązek stosowania procedur notyfikacyjnych i kontrolnych przez państwa członkowskie, czyli zgłaszania zamiaru udzielenia pomocy publicznej. Nakłada także obowiązek gromadzenia i udostępniania Komisji Europejskiej informacji dotyczących realizacji programów pomocowych. Jest to jedna z konstytucyjnych zasad Unii Europejskiej.

Zasada proporcjonalności mówi o tym, że wielkość, zakres i czas trwania pomocy publicznej musi być proporcjonalny do rozmiarów przedsięwzięcia, które jest wspierane. Ponadto kwota dofinansowania nie może przekraczać maksymalnych pułapów określonych w ramowych zasadach udzielania pomocy, dotyczących rodzajów i form pomocy publicznej³⁷. Proporcjonalność przekłada się na nakaz ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum, jakie umożliwi beneficjentowi zachowanie pozycji konkurencyjnej i stabilności finansowej zgodnie z przepisami prawa. Oznacza to z jednej strony, że przedsiębiorca musi zaangażować własne środki w realizowane przedsięwzięcie, a z drugiej, że pomoc musi być wystarczająca do osiągnięcia zakładanego rezultatu. Pomoc publiczna ma więc wywołać tzw. efekt zachęty.

Zasada spójności (solidarności europejskiej) oznacza dążenie państw członkowskich do likwidacji nierówności poziomu życia między poszczególnymi krajami i regionami Wspólnoty. Na podstawie tej zasady określone są kryteria oceny pomocy regionalnej państw członkowskich. Ma ona zastosowanie nie tylko wobec przedsiębiorców, ale także wobec jednostek sektora finansów publicznych i organizacji pożytku publicznego.

Z kolei *zasada subsydiarności* (pomocniczości) mówi o tym, że Komisja Europejska i inne organy wspólnotowe mogą występować z inicjatywą dopiero wówczas, gdy działania państw członkowskich są nieskuteczne. Termin i zakres podejmowanych przez Wspólnotę działań odnosi się do przedsięwzięć, które nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a ze względu na skalę lub skutki proponowanych rozwiązań mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Inaczej ujmując, pomoc publiczna może być uznana za dopuszczalną w sytuacji, gdy beneficjent nie może samodzielnie przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów rynkowych rozwiązać zaistniałego problemu³⁸.

³⁷ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Wyd. Poltext, Warszawa 2012, s. 43.

³⁸ J. Ruskowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN S.A., Warszawa 2004, s. 76.

Zasadami uzupełniającymi przyznawanie pomocy publicznej jest³⁹:

- reguła *de minimis*,
- zasada kooperacji (celu wspólnego),
- zasada nieutrzymywania status quo,
- zasada suplementarności pomocy.

Reguła *de minimis* w odniesieniu do pomocy publicznej oznacza, że pomoc kierowana w niewielkim zakresie (w szczególności do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw), nie ma dostatecznie dużego wpływu na handel i konkurencję między uczestnikami rynku. Objawia się to między innymi tym, że pomoc do określonego poziomu nie musi być notyfikowana (nie ma obowiązku zgłaszania jej Komisji Europejskiej do zatwierdzenia oraz zawiadamiania o jej udzieleniu).

Pozostałe trzy zasady przyznawania pomocy publicznej to: *zasada kooperacji* zakładająca, że państwa podejmując decyzje, powinny kierować się dobrem Wspólnoty, a nie tylko partykularnymi interesami. *Zasada nieutrzymywania status quo* oznaczająca, że państwa mają tak kierować swoją pomoc, by realizować konkretne cele, prowadzące do określonych zmian (pomoc nie może opóźniać decyzje nieuniknione). Natomiast *zasada suplementarności* pomocy znajduje zastosowanie głównie w zakresie pomocy udzielanej na inwestycje, badania naukowe, ochronę środowiska, szkolenia itp. Zgodnie z tą zasadą możliwe jest uzupełnianie środków pochodzących z innych źródeł środkami stanowiącymi pomoc publiczną. Komisja Europejska procentowo określiła udział środków pochodzących z pomocy w wartości całego przedsięwzięcia. Przy czym pomoc publiczna ma wspierać, a nie zastępować mechanizmy rynkowe⁴⁰.

Choć spośród opisanych zasad najważniejszymi są zasada pomocniczości i zasada subsydiarności, to wszystkie one pozwalają ocenić dopuszczalność pomocy publicznej i w znacznym stopniu ułatwiają tworzenie aktów prawnych różnego szczebla.

6. Formy pomocy publicznej

Z uwagi na szeroką (niejednoznaczną) definicję pomocy publicznej nie można stworzyć zamkniętego katalogu instrumentów stosowanych przy udzielaniu pomocy publicznej (tzw. środków pomocy). Zgodnie z zapisami traktatu pomoc publiczna to wszelka pomoc przyznawana niezależnie od

³⁹ B. Janikowski, *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2001, s. 27-35.

⁴⁰ B. Jankowski, *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej*, op. cit., s. 41.

rodzaju i bez względu na formę. W ogólnym ujęciu można ją jednak podzielić na bezpośrednią i pośrednią.

Specyfiką bezpośredniej pomocy państwa jest przepływ publicznych środków pieniężnych z budżetu państwa, jednostek samorządowych lub innych podmiotów czy instytucji finansowanych ze środków publicznych do beneficjenta pomocy. Pośrednia pomoc występuje, gdy państwo lub inna instytucja publiczna zrzeka się egzekwowania od beneficjentów pomocy należnych środków pieniężnych. Ten rodzaj pomocy powoduje uszczuplenie wpływu środków publicznych⁴¹. Rodzaje pomocy publicznej ze względu na ich wpływ na budżety publiczne pokazano w tabeli I.1.

Tabela I.1. Formy pomocy publicznej ze względu na ich wpływ na budżety publiczne

Powiązanie z budżetami publicznymi	Forma pomocy publicznej
Pomoc publiczna powiązana z <i>wydatkami publicznymi</i>	– dotacje z budżetów państwa i samorządowych, – dotacje np. z ekologicznych funduszy (wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej)
	– dopłaty do oprocentowania preferencyjnych pożyczek i kredytów (ekologiczne fundusze wyrównują różnicę między komercyjną a preferencyjną stopą oprocentowania kredytów ekologicznych),
	– dopłaty do oprocentowania kredytów komercyjnych (dla banków) stosowane przez fundusze celowe,
	– różnica między rynkową a stałą stopą oprocentowania w całym okresie spłaty długu,
	– umorzenie części kwoty pożyczki preferencyjnej
	– gwarancje i poręczenia pożyczek udzielane przez rząd lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
	– zaangażowanie środków publicznych w zakup akcji lub udziałów w spółkach inwestujących w ochronę środowiska przez fundusze ekologiczne mające osobowość prawną

⁴¹ W. Woźniak, *Pomoc publiczna [w:] System finansowy w Polsce* pod red. B. Pietrzak, Z. Połańskiego, B. Woźniak, Wyd. PWN, Warszawa 2003, s. 619.

Pomoc publiczna powiązana z <i>dochodami publicznymi</i>	– preferencje podatkowe, np. niższe stawki VAT na usługi związane z ochroną środowiska, ulga inwestycyjna w podatku rolnym,
	– zwolnienia z kaucji inwestycyjnych przy podejmowaniu inwestycji proekologicznych,
	– podwyższone (specjalne) odpisy amortyzacyjne (niższe wpływy do budżetu z podatku dochodowego),
	– rezygnacja przez państwo lub podmioty publiczne z przysługującej dywidendy w spółce kapitałowej
	– karencja spłaty kosztów finansowych i rat pożyczki preferencyjnej,
	– umorzenie, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zobowiązań z tytułu opłat i kar ekologicznych,
	– umorzenie zaległości odsetkowych
	– konwersja wierzytelności (zobowiązania z tytułu opłat lub kar ekologicznych) na akcje lub udziały w spółkach, jakie pozyskują fundusze ekologiczne mające osobowość prawną

Źródło: opracowanie własne.

Dla potrzeb sprawozdawczości i raportowania instrumenty pomocy publicznej zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej są zestawiane w pięciu grupach. Są to⁴²:

- A. dotacje i ulgi podatkowe,
- B. subsydia kapitałowo-inwestycyjne,
- C. tzw. miękkie kredytowanie,
- D. poręczenia i gwarancje kredytowe,
- E. inne, czyli formy pomocy, jakie trudno jest przyporządkować jednoznacznie do czterech wcześniejszych grup.

W ramach każdej grupy wyodrębniono pomoc publiczną czynną, polegającą na bezpośrednim przekazaniu beneficjentom środków w formie pieniężnej lub rzeczowej (wydatki publiczne – cyfra 1) oraz pomoc publiczną bierną (cyfra 2), dopuszczającą zmniejszenie ciężaru danin publicznych lub zaniechanie ich poboru. Ujęta w grupie D pomoc w formie gwarancji i poręczeń kredytowych występuje wyłącznie w postaci czynnej. Formy pomocy publicznej przyjęte w sprawozdawczości Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przedstawiono w tabeli I.2. Wymienione w tabeli

⁴² *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2015, s. 4.

formy pomocy publicznej mają swoje źródła w licznych aktach prawnych. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że w najszerszym zakresie stosowane są środki będące bezpośrednią pomocą publiczną, a zwłaszcza dotacje. Dzieje się tak z uwagi na większe przysporzenie korzyści, jakie przynoszą beneficjentom (dotacja niepodlegająca zwrotowi zwiększa zarówno wpływy beneficjenta, jak i pozostałe przychody operacyjne, a w konsekwencji wynik finansowy).

Pomoc publiczna w formie dotacji jest bardziej przejrzysta i łatwiej jest kontrolować jej wykorzystanie. Choć jest bodźcem do podejmowania działań, to nie sprzyja przedsiębiorczości i efektywności wydatkowania posiadanych środków. Między innymi z tych powodów Unia Europejska wprowadziła pewne zmiany co do form udzielanej pomocy publicznej. Coraz częściej w miejsce dotacji stosowane są tzw. instrumenty inżynierii finansowej, czyli zwrotne formy pomocy, takie jak preferencyjne pożyczki lub kredyty. Zachęca się także do stosowania takich instrumentów, jak wniesienia kapitałowe czy konwersję wierzytelności na akcje lub udziały. W przypadku wystąpienia pomocy publicznej w formie subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych istotne jest precyzyjne ustalenie, kiedy wkład kapitałowy stanowi dla przedsiębiorstwa pomoc publiczną, a kiedy jest dokonywany na warunkach rynkowych z zachowaniem reguł kalkulacji ryzyka⁴³.

W ustawodawstwie krajowym formy pomocy publicznej zostały zestawione w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach⁴⁴, gdzie wykazano 15 ich rodzajów. Z kolei bardziej szczegółowe zestawienie form pomocy publicznej zawiera rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej⁴⁵, gdzie można odnaleźć aż 44 przykłady pomocy publicznej.

⁴³ B. Woźniak, *Pomoc publiczna [w:] System finansowy w Polsce*, op. cit., s. 637.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, Dz. U. 2004, nr 194, poz. 1983, par. 3.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych, Dz. U. 2008, nr 153, poz. 952 oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych, Dz. U. 2015, poz. 1474, instrukcja sporządzania sprawozdania.

Tabela I.2. Systematyzacja form pomocy publicznej

Grupa	Podgrupa	Forma pomocy
Dotacje i ulgi podatkowe	A 1	<ul style="list-style-type: none"> – dotacje, – dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców), – inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych, – refundacje, – rekompensaty
	A 2	<ul style="list-style-type: none"> – zwolnienie z podatku, – odliczenie od podatku, – obniżka lub zmniejszenie, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, – obniżenie wysokości opłaty, – zwolnienie z opłaty, – zaniechanie poboru podatku, – zaniechanie poboru opłaty, – umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami, – umorzenie odsetek od zaległości podatkowej, – umorzenie opłaty i odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki, wpłaty), – umorzenie kar, – oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub JST na warunkach korzystniejszych dla przedsiębiorcy od oferowanych na rynku, – zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku, – umorzenie kosztów egzekucyjnych, – umorzenie kosztów procesu sądowego, – jednorazowa amortyzacja
Subsydia kapitałowo-inwestycyjne	B 1	– wniesienie kapitału do spółki
	B 2	– konwersja wierzytelności na akcje lub udziały

„Miękkie kredytowanie”	C 1	<ul style="list-style-type: none"> – pożyczki, kredyty preferencyjne, – dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków), – pożyczki warunkowo umorzone,
	C 2	<ul style="list-style-type: none"> – odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, – odroczenie lub rozłożenie na raty płatności opłaty (składki, wpłaty) lub zaległej opłaty (składki, wpłaty) wraz z odsetkami, – odroczenie lub rozłożenie na raty płatności kary, – odroczenie lub rozłożenie na raty kosztów egzekucyjnych, – odroczenie lub rozłożenie na raty odsetek, – odroczenie lub rozłożenie na raty kosztów procesu sądowego
Poręczenia i gwarancje	D	<ul style="list-style-type: none"> – poręczenia, – gwarancje
Inne formy	E	<ul style="list-style-type: none"> – rekompensata z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej, – rekompensata z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2015, s. 11.

Z uwagi na różnorodność zarówno form pomocy publicznej, jak i jej wysokości konieczne stało się opracowanie metodyki oceny wielkości pomocy. W celu umożliwienia porównania pomocy we wszystkich jej formach należy przeliczyć ją na tzw. ekwiwalent dotacji, czyli kwotę, którą otrzymałby beneficjent, gdyby formą pomocy była dotacja.

Zasady obliczenia wartości pomocy publicznej w różnych formach zostały określone w rozporządzeniu w sprawie szczególnego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach⁴⁶. W większości przypadków pomoc publiczna przybiera formę dotacji (lub refundacji kosztów), a ta stanowi przychód beneficjenta zwiększający podstawę opodatkowania.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, Dz. U. 2004, nr 194, poz. 1983 oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, Dz. U. 2006, nr 183, poz. 1355.

Z tego powodu do beneficjenta trafia tylko część kwoty, jaką otrzymuje od instytucji przyznającej pomoc. Stąd wartość pomocy jest przedstawiona jako ekwiwalent dotacji brutto (EDB) – bez uwzględnienia opodatkowania lub ekwiwalent dotacji netto (EDN) – z uwzględnieniem opodatkowania podatkiem dochodowym. W przypadku niektórych form pomocy publicznej, jak rozłożenie na raty lub odroczenie zapłaty świadczenia pieniężnego stanowiącego środki publiczne lub przyspieszonej amortyzacji, gdy przepisy stanowią, że takie przysporzenie korzyści nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym – ekwiwalent dotacji brutto jest równy ekwiwalentowi dotacji netto (EDB = EDN)⁴⁷.

Wybrane sposoby przeliczania różnych form pomocy na ekwiwalent dotacji brutto pokazano w tabeli I.3. Obliczenie ekwiwalentu dotacji dla różnych form pomocy zapewnia ich porównywalność między przedsiębiorstwami, sektorami gospodarki, regionami czy nawet państwami członkowskimi. Ponadto dzięki ekwiwalentowi dotacji możliwe jest sumowanie udzielanej pomocy, co jest ważne w przypadku postępowania zgodnego z wytycznymi stosownych ustaw, a zwłaszcza pomocy *de minimis*, przyznawanej beneficjentom w ciągu ostatnich trzech lat do wysokości 100 tys. euro łącznie. EDB pozwala także ustalić intensywność pomocy publicznej, czyli udział środków publicznych w łącznej wartości realizowanego przedsięwzięcia.

Pomoc publiczna jest szeroko rozumiana, stąd nie można stworzyć zamkniętego katalogu instrumentów jej udzielania. Taką pomocą są nie tylko wymienione formy, ale także selektywne obniżki wysokości stawek podatkowych, jak i pomoc w zmniejszeniu negatywnych konsekwencji redukcji zatrudnienia, nabywanie towarów lub usług od przedsiębiorców po cenach wyższych niż ceny rynkowe czy też stwarzanie specjalnych przywilejów w postępowaniu upadłościowym, czy inne specyficzne formy pomocy opisane w dalszej części monografii.

⁴⁷ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*. Wyd. Poltext, Warszawa 2012, s. 76.

Tabela I.3. Zasady przeliczania pomocy publicznej na ekwiwalent dotacji brutto (EDB) dla wybranych jej form

Forma pomocy	Sposób obliczenia wartości pomocy jako EDB
Dotacja	EDB równy jest jej wysokości
Ulgi podatkowe	<ul style="list-style-type: none"> – dla obliczenia wysokości podatku, a w szczególności zwolnienia z podatku, odliczenia lub obniżki podatku EDB równy jest różnicy między kwotą podatku należnego bez uwzględnienia ulgi a kwotą podatku należnego po jej uwzględnieniu, – w przypadku obniżenia podstawy opodatkowania EDB równy jest różnicy między kwotą podatku należnego bez uwzględnienia obniżenia podstawy opodatkowania a kwotą podatku po jej obniżeniu
Dokapitalizowanie przez nabycie lub obejmowanie akcji (udziałów)	<ul style="list-style-type: none"> – gdy obejmowane akcje są notowane na rynku regulowanym lub w alternatywnym systemie obrotu EDB jest równy różnicy między wartością wniesionego wkładu pieniężnego (lub niepieniężnego) a wartością rynkową objętych akcji, – gdy obejmowane są akcje (udziały) nienotowane na rynku papierów wartościowych EDB obliczany jest metodą księgową według wzoru: $EDB = D - \frac{D + E}{n_d + n} \times n_d$ <p>gdzie: D – wielkość wkładu pieniężnego lub niepieniężnego, E – wielkość kapitału własnego, n – liczba akcji lub udziałów przed dokapitalizowaniem, n_d – liczba akcji lub udziałów obejmowanych w wyniku dokapitalizowania</p> – gdy beneficjent pomocy znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej, EDB jest równy nominalnej wartości wkładu pieniężnego lub niepieniężnego
Zwolnienie od wpłat z zysku	W przedsiębiorstwie państwowym, jednoosobowej spółce Skarbu Państwa lub w spółce, w której wszystkie akcje (udziały) są własnością Skarbu Państwa z wyjątkiem nieodpłatnie przekazanych pracownikom, EDB jest równy wartości wpłaty z zysku objętej tym zwolnieniem

Kredyt lub pożyczka*	<p>– dla pożyczki lub kredytu preferencyjnego udzielonego podmiotom niebędącym w trudnej sytuacji ekonomicznej i posiadającym zabezpieczenia wymagane przez bank EDB jest równy różnicy między zdyskontowaną wartością odsetek od analogicznej pożyczki lub kredytu udzielonego na warunkach rynkowych a zdyskontowaną wartością odsetek płaconych od pożyczki lub kredytu preferencyjnego,</p> <p>– dla pożyczki lub kredytu spłacanych w systemie równej raty kapitałowej EDB jest obliczany według wzoru:</p> $EDB = \sum_{i=1}^N S \left(1 - \frac{i-1}{N}\right) (r - r_p) \frac{1}{(1+r)^i}$ <p>gdzie: S – kwota kredytu lub pożyczki, N – liczba okresów płatności, r – stopa referencyjna wyrażona w ułamku dziesiętnym, r_p – preferencyjna stopa procentowa kredytu lub pożyczki wyrażona w ułamku dziesiętnym, i – kolejny okres płatności,</p> <p>– dla pożyczki lub kredytu spłacanych w systemie równej raty kapitałowej z karencją spłaty kapitału EDB jest obliczany według wzoru:</p> $EDB = \sum_{i=1}^T S(r - r_p) \frac{1}{(1+r)^i} + \sum_{i=T+1}^N S \left[1 - \frac{i - (T+1)}{N - T}\right] (r - r_p) \frac{1}{(1+r)^i}$ <p>gdzie: S – kwota kredytu lub pożyczki, N – liczba okresów płatności i karencji, r – stopa referencyjna wyrażona w ułamku dziesiętnym, r_p – preferencyjna stopa procentowa kredytu lub pożyczki wyrażona w ułamku dziesiętnym, T – liczba okresów karencji, i – kolejny okres płatności.</p> <p>– dla umorzenia pożyczki lub kredytu preferencyjnego EDB jest równy kwocie umorzenia</p>
-----------------------------	---

<p style="text-align: center;">Dopłata do oprocentowania kredytu</p>	<p>– gdy dopłata ma charakter jednorazowy, wartość EDB jest równa zdyskontowanej kwocie dopłat, – gdy dopłaty są rozłożone w czasie, EDB równy jest zdyskontowanej kwocie dopłaty ustalonej wzorem:</p> $EDB = \sum_{i=1}^N \frac{F_i}{(1+r)^i}$ <p>gdzie: N – liczba okresów, w których są przekazywane dopłaty do oprocentowania, F – wysokość dopłaty w danym okresie, r – stopa referencyjna wyrażona w ułamku dziesiętnym, i – kolejny okres dopłaty</p>
<p style="text-align: center;">Poręczenia lub gwarancje</p>	<p>– EDB jest równy iloczynowi poręczonego lub gwarantowanego zobowiązania i współczynnika ryzyka przejęcia przez gwaranta zobowiązań wynikających z niewykonania zobowiązania przez beneficjenta pomocy, pomniejszonemu o wartość kwoty opłat prowizyjnych zapłaconych przez beneficjenta, – w przypadku gwarancji indywidualnej EDB jest równy iloczynowi kwoty poręczonego lub gwarantowanego zobowiązania i różnicy między stopą referencyjną a stopą uzyskaną dzięki gwarancji państwowej, pomniejszonemu o wartość kwoty opłaty prowizyjnej zapłaconej przez beneficjenta pomocy</p>
<p style="text-align: center;">Odstąpienie od dochodzenia wierzytelności</p>	<p>Wartość EDB jest równa wartości wierzytelności</p>
<p style="text-align: center;">Zaniechanie poboru podatku</p>	<p>Wartość EDB jest równa niepobranej kwocie podatku</p>
<p style="text-align: center;">Umorzenie w całości lub części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę</p>	<p>Wartość EDB jest równa kwocie umorzenia</p>
<p style="text-align: center;">Rozłożenie na raty zapłaty podatku</p>	<p>W przypadku rozłożenia na raty zapłaty podatku lub innego świadczenia pieniężnego stanowiącego środki publiczne przed upływem terminu jego płatności wartość EDB ustala się według wzoru:</p> $EDB = \sum_{i=1}^G \frac{K_i L_i (r - r_o)}{365}$

<p>Rozłożenie na raty zapłaty podatku</p>	<p>gdzie: K_i – kwota raty podatku lub świadczenia płatnego w danym okresie, L_i – liczba dni od dnia następnego po upływie terminu płatności podatku lub innego świadczenia do momentu płatności danej raty, r – stopa referencyjna wyrażona w ułamku dziesiętnym, r_o – stopa naliczania opłaty prolongacyjnej (lub inna stopa oprocentowania) naliczana w dniu udzielenia pomocy, wyrażona w ułamku dziesiętnym (w przypadku jej naliczenia $r_o = 0$), G – liczba rat, i – kolejna rata</p>
<p>Zaległości podatkowe</p>	<p>– w przypadku rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej lub innego świadczenia stanowiącego środki publiczne wraz z odsetkami EDB jest wyrażany wzorem:</p> $EDB = \sum_{i=1}^G \left(\frac{K_i L_i r}{365} - P_i \right)$ <p>gdzie: K_i – kwota raty zaległości podatkowej lub innego świadczenia wraz z odsetkami za zwłokę płatnego w danym okresie, L_i – dla zaległości podatkowej liczba dni od dnia następnego po dniu złożenia wniosku do momentu płatności danej raty, a dla innego zaległego świadczenia liczba dni od dnia, w którym zaprzestano naliczania odsetek za zwłokę do momentu płatności danej raty, r – stopa referencyjna wyrażona w ułamku dziesiętnym, P_i – kwota opłaty prolongacyjnej naliczana od danej raty, G – liczba rat, i – kolejna rata.</p>

Zaległości podatkowe	<p>– dla odroczenia zapłaty zaległości podatkowej lub innego świadczenia wraz z odsetkami za zwłokę EDB jest wyrażony wzorem:</p> $EDB = \frac{KLr}{365} - P$ <p>gdzie: K – kwota zaległości podatkowej lub innego zaległego świadczenia wraz z odsetkami za zwłokę, L – dla zaległości podatkowej liczba dni od dnia następnego po dniu złożenia wniosku do momentu płatności, a dla innego zaległego świadczenia liczba dni od dnia, w którym zaprzestano naliczania odsetek za zwłokę do momentu płatności, r – stopa referencyjna wyrażona w ułamku dziesiętnym, P – kwota naliczonej opłaty prolongacyjnej lub innej należnej opłaty (odsetek)</p>
Zbycie mienia	<p>W przypadku zbycia mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku EDB jest obliczany według wzoru:</p> $EDB = MV - K$ <p>gdzie: MV – wartość rynkowa, K – zapłacona kwota</p>
Oddanie do korzystania mienia	<p>W przypadku oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na warunkach korzystniejszych niż rynkowe dłużej niż rok EDB jest wyrażony wzorem:</p> $EDB = \sum_{i=1}^M \frac{(O_r - O_k)}{(1+r)^{i-1}}$ <p>gdzie: M – okres korzystania z mienia, O_r – odpłatność za korzystanie według cen rynkowych, O_k – odpłatność za korzystanie, r – stopa referencyjna wyrażona w ułamku dziesiętnym, i – kolejny okres korzystania z mienia</p>

Przyspieszona amortyzacja	<p>Gdy pomoc publiczna jest udzielona beneficjentowi w postaci przyspieszonej amortyzacji, EDB wyraża się wzorem:</p> $EDB = \sum_{i=1}^T AP_i t \left(\frac{1}{1+r} \right)^i - \sum_{i=1}^R A_i t \left(\frac{1}{1+r} \right)^i$ <p>gdzie:</p> <p>AP_i – łączna wartość odpisów amortyzacyjnych stanowiących pomoc publiczną, ustalanych dla celów podatkowych i zrównanych z nimi innych zwolnień, odliczeń, obniżek lub zmniejszeń dochodu, przewidywanych do rozliczenia w danym roku,</p> <p>A_i – łączna wartość odpisów amortyzacyjnych niestanowiących pomocy, jakich dokonałby beneficjent w danym roku przy zastosowaniu stawki maksymalnej, określonej na podstawie przepisów podatkowych, przy uwzględnieniu możliwych do zastosowania w danej sytuacji współczynników zwiększających,</p> <p>i – kolejny rok amortyzacji,</p> <p>T – liczba lat amortyzowania danego środka dla metody amortyzacji stanowiącej pomoc publiczną,</p> <p>t – stawka podatkowa,</p> <p>R – liczba lat amortyzowania danego środka dla amortyzacji niestanowiącej pomocy publicznej</p>
----------------------------------	---

* W przypadku udzielenia pomocy w formie pożyczek lub kredytów w rozporządzeniu zapisano dziewięć sposobów obliczenia EDB. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, Dz. U. 2006, nr 183, poz. 1355.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Wyd. Poltext, Warszawa 2012, s. 76-89.

7. Przeznaczenie i intensywność pomocy publicznej

Pomoc publiczna jest działaniem wspierającym wybrane podmioty lub sektory gospodarcze. Zakres jej stosowania i wykorzystywane narzędzia zależą od kierunków i celów polityki gospodarczej realizowanej w danym kraju. Można wyróżnić *trzy kategorie pomocy publicznej* udzielanej przedsiębiorcom w oparciu o art. 107, ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest to pomoc:

- regionalna,
- horyzontalna,
- sektorowa.

Kryterium, zgodnie z którym daną pomoc można uznać za *pomoc regionalną*, jest miejsce prowadzenia działalności gospodarczej. Pomoc taką mogą otrzymać wyłącznie te podmioty, które prowadzą swoją działalność na obszarze o niskim poziomie rozwoju gospodarczego w porównaniu do sytuacji w całej UE. Podstawowymi dokumentami regulującymi zasady przyznawania pomocy regionalnej są wytyczne UE w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020⁴⁸ oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014-2020⁴⁹. Zgodnie z zapisami rozporządzenia udzielanie pomocy regionalnej jest dopuszczalne na obszarze całego kraju w ramach tzw. maksymalnych intensywności pomocy wskazanych w par. 3 rozporządzenia. Maksymalna intensywność pomocy regionalnej liczona jako stosunek wartości pomocy regionalnej, wyrażonej w ekwiwalencie dotacji brutto do kosztów kwalifikujących się do objęcia tą pomocą wynosi:

- 50% – na obszarach należących do województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego,
- 35% – na obszarach należących do województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego oraz na obszarach należących do podregionów: ciechanowsko-płockiego, ostrołęcko-siedleckiego, radomskiego i warszawskiego wschodniego,
- 25% – na obszarach należących do województw: dolnośląskiego, wielkopolskiego, śląskiego,
- 20% – na obszarze należącym do podregionu warszawskiego zachodniego,
- 15% – na obszarze należącym do miasta stołecznego Warszawy w okresie od dnia 1 lipca 2014 r. do dnia 31 grudnia 2017 r.,
- 10% – na obszarze należącym do miasta stołecznego Warszawy w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.

Dodatkowo maksymalną intensywność pomocy regionalnej udzielanej małym lub średnim przedsiębiorcom, w rozumieniu ustalonym przez Komisję Unii Europejskiej, z wyłączeniem nowych inwestycji o kosztach kwalifikowanych przekraczających 50 mln euro, podwyższa się o 20 punktów procentowych brutto w przypadku małych przedsiębiorców oraz o 10 punktów

⁴⁸ Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020, Dz. Urz. UE 2013, C 209/1.

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014-2020, Dz. U. 2014, poz. 878.

procentowych brutto w przypadku średnich przedsiębiorców, w stosunku do maksymalnej intensywności określonej dla poszczególnych obszarów. Nie jest dozwolone w zakresie określonym przez Komisję udzielanie pomocy regionalnej przedsiębiorcom zagrożonym upadłością, podmiotom w sektorze hutnictwa żelaza i stali, w sektorze włókien syntetycznych, w sektorze rybołówstwa i akwakultury, w sektorze rolnictwa, leśnictwa, w sektorze transportu, energetyki oraz portom lotniczym⁵⁰.

Wymogiem udzielenia regionalnej pomocy inwestycyjnej jest złożenie przez beneficjenta – przedsiębiorcę wniosku o przyznanie dofinansowania przed rozpoczęciem prac nad realizacją przedsięwzięcia. Wniosek taki musi być zakwalifikowany do udzielenia pomocy i potwierdzony przez odpowiedni organ administracyjny na szczeblu krajowym. Aby został on pozytywnie zweryfikowany, konieczne jest spełnienie nie tylko wymogów formalnych i merytorycznych, ale także wykazanie tzw. efektu zachęty, czyli przeprowadzenie dowodu, że bez pomocy publicznej projekt nie mógłby zostać zrealizowany⁵¹.

Z kolei *pomoc horyzontalna* o charakterze międzysektorowym kierowana jest do wszystkich przedsiębiorców, którzy otrzymując wsparcie finansowe, będą przyczyniali się do realizacji określonych celów, poprawiających warunki ich funkcjonowania, nie pozostając w sprzeczności z celowością pomocy horyzontalnej. Jej przeznaczeniem jest ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub ważnych projektów, także na gruncie wspólnotowym. Otrzymanie tego rodzaju pomocy nie jest uzależnione od regionu, w jakim prowadzona jest działalność, lecz celu, na jaki zostanie przeznaczona. Pomoc horyzontalna może być udzielana na:

- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- utrzymanie poziomu zatrudnienia lub tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach (zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych, osób po 50. roku życia),
- szkolenia pracowników,
- rozwój infrastruktury technicznej,
- prace badawczo-rozwojowe i innowacje (szczególnie związane z wdrażaniem projektów innowacyjnych do seryjnej produkcji),
- usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym,
- zapewnienie kapitału podwyższonego ryzyka,
- działania w zakresie ochrony środowiska.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014-2020. Dz. U. 2014, poz. 878, par. 6.

⁵¹ A. Dobaszewska, *Pomoc publiczna [w:] Prawo gospodarcze publiczne* pod red. A. Gacikiej-Asiewicz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 113.

Komisja UE na mocy rozporządzenia uznała, że przedsięwzięcia z wymienionych obszarów nie muszą podlegać notyfikacji, lecz tylko pisemnemu zgłoszeniu, bowiem pomoc taka jest pomocą planowaną przez państwo członkowskie. Pomoc horyzontalna przyznawana jest więc w ramach tzw. wyłączeń grupowych⁵².

Z kolei dopuszczalność *pomocy sektorowej* określana jest na podstawie przynależności danego przedsiębiorstwa do sektora, do którego pomoc ta jest adresowana. Odnosi się ona głównie do tzw. sektorów wrażliwych, czyli takich, gdzie występują problemy z nadwyżką mocy produkcyjnych lub wymagających kapitałochłonnych inwestycji. Do sektorów takich zalicza się: górnictwo węgla, hutnictwo żelaza i stali, budownictwo okrętowe, żegluga morską, przemysł motoryzacyjny, rolnictwo, rybołówstwo, transport oraz przemysł włókien sztucznych.

Pomoc sektorowa udzielana jest zarówno w celu przyspieszenia niezbędnych zmian lub rozwoju określonych sektorów, przywrócenia długookresowego funkcjonowania określonych sektorów i łagodzenia społecznych oraz gospodarczych kosztów zmian, jak i w celu przyspieszenia rozwoju nowych dziedzin działalności gospodarczej, wzrostu poziomu nowoczesności, jakości lub obniżenia kosztów produkcji w sektorach, w szczególności poprzez wspieranie prac badawczo-rozwojowych. Środki publiczne mogą więc zostać przyznane na zmianę profilu produkcji restrukturyzowanego sektora, przekwalifikowanie pracowników, wypłatę odpraw lub kosztów nauki nowego zawodu.

Na gruncie obowiązujących przepisów wspólnotowych wyróżnić można kilka rodzajów pomocy publicznej, dla których szczególne przepisy wprowadzają odmienne regulacje co do zasad udzielania pomocy określonym kategoriom przedsiębiorstw. Przykładem takich szczególnych regulacji może być *pomoc na ratowanie (pomoc doraźna)* i *na restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw (pomoc restrukturyzacyjna)*. Jest to pomoc horyzontalna i ma pomóc przedsiębiorcy znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej ponownie zdobyć długoterminową rentowność, pozwalającą mu samodzielnie stawić czoła konkurencji na rynku.

Pomoc publiczna, zwłaszcza o charakterze bezpośrednim, musi być uzupełniona przez środki własne przedsiębiorstwa – beneficjenta pomocy, musi mieć ograniczony zakres i czas, a przede wszystkim musi być uzasadniona i adekwatna do osiąganego celu, pożyteczna społecznie i transparentna (udzielana w sposób przejrzysty i ułatwiający kontrolę).

⁵² Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE 2014, L 187/1.

8. Zakończenie

Pomoc publiczna w rozumieniu traktatu jest ujęta bardzo szeroko, bowiem za taką uznaje się wszelką pomoc bez względu na jej formę. Jest ona wsparciem finansowym dla przedsiębiorcy, związanym z wykorzystaniem środków publicznych, które uzupełniają środki własne inwestora proporcjonalnie do zapotrzebowania i umożliwiają osiągnięcie określonego celu, przynosząc korzyści społeczne większe niż w przypadku zaniechania takiego dofinansowania. Specyficzną cechą pomocy publicznej jest więc jej selektywny charakter, czyli ukierunkowanie na wybrane przedsiębiorstwa, sektory gospodarki, regiony kraju, a niekiedy nawet wskazane wyroby. Pomoc publiczna bywa wsparciem ze środków publicznych w sytuacji, gdy udział środków prywatnych nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia. Dzieje się tak w przypadku przedsięwzięć, które ze względu na kryterium opłacalności nie byłyby finansowane przez inwestorów prywatnych (z uwagi na brak lub niski zwrot z zaangażowanego kapitału).

Pomoc publiczna choć jest co do zasady pomocą niedozwoloną ze względu na zakłócenia, jakie wywołuje, to w praktyce gospodarczej jest powszechna i odgrywa ważną rolę w rozwoju gospodarczym kraju. Przybierając postać głównie pomocy czynnej, nie tylko poprawia sytuację ekonomiczną bezpośrednio beneficjenta pomocy, przyczynia się do wzrostu produkcji i inwestycji, ale w konsekwencji wywołuje wzrost konsumpcji zarówno dóbr dotowanych, jak i innych dóbr publicznych oraz prywatnych. Dzieje się tak z uwagi na przesunięcia w wydatkach na przykład samorządowych oraz ze względu na przyrost środków dyspozycyjnych, na skutek czego następuje wzrost wydatków, a to zwiększa konsumpcję wszystkich dóbr (tzw. efekt dochodowy) i poprawia kondycję przedsiębiorców, jak i gospodarki.

Stosowanie pomocy publicznej w gospodarce nie jest pozbawione wad. Korzystanie z pomocy – a zwłaszcza z dotacji – często nie powoduje powstania zobowiązań finansowych u beneficjentów lub zobowiązania te są relatywnie niskie. Nie sprzyja to racjonalnemu zastosowaniu pozyskanego tą drogą kapitału. Ponadto dofinansowanie takie jest uprzywilejowaniem wybranych podmiotów (sektorów), co prowadzi do naruszenia konkurencyjności i wywołuje zakłócenia na rynku. Pomoc publiczna, zwłaszcza czynna w postaci wydatków transferowych z budżetu, przekształca się w wydatki ostateczne w trudnym do sprecyzowania czasie, stąd ważne jest, by zasady, którymi muszą się kierować gestorzy funduszy publicznych, określały przejrzyste warunki wydatkowania i zastosowania publicznych środków finansowych.

Bibliografia

1. Choroszczak J., Mikulec M., *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Wyd. Poltext, Warszawa 2012.
2. Dobaszewska A., *Pomoc publiczna [w:] Prawo gospodarcze publiczne* pod red. A. Gackiej-Asiewicz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016.
3. Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (wersja skodyfikowana), Dz. Urz. UE 2006, L 318/17.
4. Jankowska A., Marek M., *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009.
5. Janikowski B., *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2001.
6. Kaczmarek T., *Zasady porządku w gospodarce rynkowej. Rola państwa*, Wyd. Difin, Warszawa 2004.
7. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm.
8. *Polityka gospodarcza* pod red. B. Winiarskiego, Wyd. PWN, Warszawa 2006.
9. Postuła I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008.
10. *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2015.
11. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2013, 352/1.
12. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE 2014, L 187/1.
13. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną, Dz. U. 2016, nr 530.
14. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego

- Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE 2013, L 347/320.
15. Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. UE 2015, L 248/1.
 16. Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2015, L 248/9.
 17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, Dz. U. 2004, nr 194, poz. 1983.
 18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, Dz. U. 2006, nr 183, poz. 1355.
 19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych, Dz. U. 2008, nr 153, poz. 952.
 20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014-2020, Dz. U. 2014, poz. 878.
 21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych, Dz. U. 2015, poz. 1474.
 22. Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN SA, Warszawa 2004.
 23. Sochacka-Krysiak A., *Finanse publiczne*, Wyd. Poltext, Warszawa 1997.
 24. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm.
 25. Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz. U. 2006, nr 191, poz. 1411 z późn. zm.
 26. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012, C 326.
 27. Woźniak B., *Pomoc publiczna [w:] System finansowy w Polsce* pod red. B. Pietrzak, Z. Polańskiego, B. Woźniak, Wyd. PWN, Warszawa 2003.

28. Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020, Dz. Urz. UE 2013, C 209/1.
29. Zawiadomienie Komisji Europejskiej w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016, C 262/1.

Katarzyna Cisowska-Mleczek (50%)

Katarzyna Król (50%)

ROZDZIAŁ II

POMOC PUBLICZNA W SYSTEMIE OŚWIATY

1. Wprowadzenie

Oświata to dobro, które wymaga szczególnej ochrony i opieki zarówno ze strony państwa, jak i bezpośrednich beneficjentów tego dobra, czyli uczniów. Dla zapewnienia powszechnego dostępu do oświaty państwo powołuje odpowiednie struktury instytucjonalne i organizacyjne, tworząc tym samym system do obsługi usług edukacyjnych, tzw. system oświaty. W zależności od przyjętych założeń system ten opiera się wyłącznie na organizacjach funkcjonujących w ramach sektora publicznego albo umożliwia świadczenie usług edukacyjnych również przez podmioty komercyjne.

Liczba i zakres zadań realizowanych w systemie oświaty oraz częstotliwość zmian zachodzących w otoczeniu instytucjonalnym tego systemu powodują, że obszar ten wymaga zarówno tzw. wsparcia prawnego, polegającego na wprowadzaniu nowych lub zmianie obowiązujących uregulowań prawnych, jak i wsparcia finansowego, oznaczającego zwiększenie zakresu i źródeł jego finansowania. W systemie oświaty pojawiają się nowe organizacje, np. w charakterze podmiotów wspierających ten system, oraz podejmowane są różne transakcje wymagające po akcesji Polski do struktur UE weryfikacji pod względem stosowania przepisów o pomocy publicznej. W tej części opracowania podjęto próbę zbadania okoliczności i skutków realizacji transakcji w systemie oświaty, a przede wszystkim przesłanek występowania pomocy publicznej w związku z ich realizacją.

Przeprowadzona w rozdziale analiza struktury i funkcjonowania systemu oświaty ma na celu wskazanie, które ze stosowanych w systemie instrumentów wsparcia noszą znamiona pomocy publicznej oraz w jakim obszarze systemu oświaty może najczęściej wystąpić pomoc publiczna.

2. Organizacja i źródła finansowania systemu oświaty w Polsce

„Oświata – wspólne dobro całego społeczeństwa”¹ wymaga świadomego działania państwa w zakresie jego udostępniania oraz korzystania. Zadaniem państwa unormowanym w zapisach ustawy zasadniczej jest zapewnienie powszechnego, czyli nieograniczonego dostępu do nauki². W myśl obowiązujących przepisów każdy zainteresowany ma mieć prawo do skorzystania z usług organizacji ustawowo powołanych do prowadzenia działań na rzecz upowszechniania procesu kształcenia i wychowania. Prawo to dotyczy zarówno obywateli naszego kraju, jak i rezydentów oraz nierezydentów³, którzy np. czasowo przebywają na terenie Polski i wykazują chęć kontynuowania nauki w polskiej szkole. Dla zapewnienia równego dostępu do nauki w zapisach konstytucji wprowadzony został obowiązek korzystania z usług edukacyjnych przez dzieci i młodzież szkolną do ukończenia 18. roku życia. Obowiązek ten podzielony został na dwa etapy, czyli do ukończenia lat 16 jako etap obowiązkowy oraz etap wypełniania obowiązku nauki do lat 18.

Dla zapewnienia powszechnego dostępu do edukacji państwo powołało wiele instytucji i organizacji, których wzajemne relacje i powiązania utworzyły system⁴. Cel działania tych instytucji i organizacji, jakim jest realizacja zadań oświatowych polegających na zapewnieniu kształcenia, wychowania oraz opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej⁵, stał się podstawą do formułowania założeń dla tzw. systemu oświaty. Zdaniem J. Szczepańskiego system oświaty w ujęciu szerszym to całkowity układ wszystkich instytucji, grup, organizacji i urzędów, poprzez które wiedza naukowa, ideologia, system wartości, wzory osobowości – słowem

¹ Preambuła ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 2015, poz. 2156 z późn. zm. Zdaniem Arystotelesa „Dobro jest celem wszelkiego dążenia (łac. *bonum est quod omnia appetunt*)”, za: G. Dogiel, *Metafizyka*, Instytut Teologiczny Księży Misjonarzy, Kraków 1992, s. 88.

² Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, art. 70, poz. 483 z późn. zm.

³ Rezydent – osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania w kraju, art. 2, ust. 1, pkt 1, lit. a) ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, Dz. U. 2002, nr 141, poz. 1178 z późn. zm. Nierezydent – osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania za granicą, art. 2, ust. 1, pkt 2, lit. a) ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, Dz. U. 2002, nr 141, poz. 1178 z późn. zm.

⁴ System to układ elementów mających określoną strukturę, stanowiący logicznie uporządkowaną całość, *Słownik wyrazów obcych* pod red. E. Sobol, Wyd. PWN, Warszawa 2003.

⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 2015, poz. 2156 z późn. zm., art. 5a, ust. 2 oraz art. 3, pkt 14 oraz art. 3, pkt. 14. Pod koniec 2016 r. przygotowana została nowa ustawa normująca system oświaty. Zapisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. 2017, poz. 59) – co do zasady – wchodzi w życie 1 września 2017 r. i nie mają wpływu na treść merytoryczną zagadnień opisywanych w rozdziałach II i III monografii.

elementy nauczania i wychowania docierają do społeczeństwa. Jest to całość oddziaływań kształtujących postawy, wartości, przekonania, zachowania – słowem, kształtujących osobowości, działania i postępowania obywateli⁶. W węższym ujęciu system oświaty to system szkolny, tzn. układ szkół od przedszkoli do studiów podyplomowych⁷. W istocie system szkolny czy też przyjęta struktura szkolnictwa jest fragmentem systemu oświaty⁸ i podstawą jego funkcjonowania. Jest to struktura organizacyjna składająca się z sieci różnych organizacji i instytucji, które zajmują się procesem kształcenia od poziomu przedszkola do poziomu szkoły średniej, zawodowej wraz z kształceniem praktycznym i ustawicznym.

Zadaniem systemu oświaty jest umożliwienie realizacji prawa do kształcenia się, a w stosunku do dzieci i młodzieży również prawa do wychowania i opieki odpowiedniego do wieku i osiągniętego rozwoju⁹. Kategoria uczniów w systemie oświaty obejmuje nie tylko dzieci i młodzież szkolną do ukończenia 18. roku życia, ale i osoby dorosłe zainteresowane uzupełnieniem wykształcenia ogólnego, zdobyciem lub zmianą kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych na poziomie szkolnictwa średniego.

Instytucjonalnym założeniem systemu jest dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania w zakresie przedmiotów ogólnych i zawodowych do możliwości rozwojowych i psychofizycznych uczniów. Uczniowie są przygotowywani do wyboru zawodu i kierunku dalszego kształcenia. Poza tym w systemie dąży się do zapewnienia warunków potrzebnych do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego. Ważną aktywnością organizacji systemu oświaty jest zapewnienie utrzymania bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Organizacje systemu oświaty są również w obowiązku zapewnić opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej.

Na system oświaty składają się zarówno organizacje i instytucje powołane do kształcenia, wychowania i opieki, jak i polityki edukacyjnej, wypełniania funkcji administracyjnych (porządkujących w specyficzny

⁶ M. Pęcharski, *Polityka oświatowa*, Wyd. PAN, Wrocław 1975, s. 34.

⁷ *Encyklopedia pedagogiczna* pod red. W. Pomykała, Wyd. Fundacja Innowacyjna, Warszawa 1997, s. 750-753.

⁸ System oświaty nie jest pojęciem tożsamym z określeniem system edukacji. Zgodnie z literaturą przedmiotu system edukacji jest pojęciem szerszym i obejmuje wszelkie formy edukacyjne prowadzące do podniesienia wiedzy, kwalifikacji umiejętności jednostki rozumianej nie tylko jako ucznia, słuchacza czy uczestnika, ale również studenta. System edukacji obejmuje bowiem system oświaty i szkolnictwo wyższe.

⁹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 1.

sposób instytucje edukacyjne i rozdzielające środki finansowe), zajmujące się strukturą nauczania (populacją uczniów i nauczycieli, programami, stylami i metodami nauczania) oraz służby wspierające działalność systemu, np. opieka psychologiczna, społeczna lub zdrowotna¹⁰. Struktura organizacyjna systemu oświaty zależy w dużym stopniu od przyjętego w danym państwie systemu społeczno-gospodarczego. Na ogół jest to struktura zhierarchizowana, skomplikowana, składająca się z organizacji pełniących funkcje¹¹:

- decydentów, inaczej organizatorów – sprawujących kontrolę nad innymi organizacjami,
- realizatorów – zajmujących się nauczaniem, kształceniem,
- podmiotów wspierających ten proces.

W systemie oświaty w Polsce również widoczny jest podział na trzy wymienione grupy organizacji. Rodzaje organizacji funkcjonujących w systemie oświaty w Polsce według pełnionych przez nie funkcji przedstawia tabela II.1.

Tabela II.1. Podział organizacji występujących w systemie oświaty w Polsce ze względu na pełnioną przez nich funkcję

Funkcja organizacji	Rodzaje organizacji w systemie oświaty	Przykłady danego rodzaju organizacji w systemie oświaty
Decydent	Organy władzy publicznej obejmujące władzę ustawodawczą, uchwałodawczą oraz nadzorczą i kontrolną	Parlament, Prezydent RP, NIK, RIO, Rzecznik Praw Dziecka, kuratoria oświaty, Centralna Komisja Egzaminacyjna, rada gminy, powiatu, sejmik wojewódzki itp.
	Podmioty zakładające szkoły	Administracja rządowa (ministerstwa)
		Administracja samorządowa (organy gminy, powiatu, województwa samorządowego)
		Osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż administracja rządowa i samorządowa prowadzące szkoły

¹⁰ M. Cylikowska-Nowak, Główne tendencje w zakresie struktur funkcjonowania systemów edukacyjnych w świecie [w:] *Pedagogika. Podręcznik akademicki* pod red. nauk. Z. Kwiecińskiego, B. Śliwerskiego, Wyd. PWN, Warszawa 2008, s. 367-382.

¹¹ *Współpraca szkół z podmiotami zewnętrznymi. Raport z badania otoczenia instytucjonalnego przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów* pod red. I. Romulewicz, Wyd. Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2012.

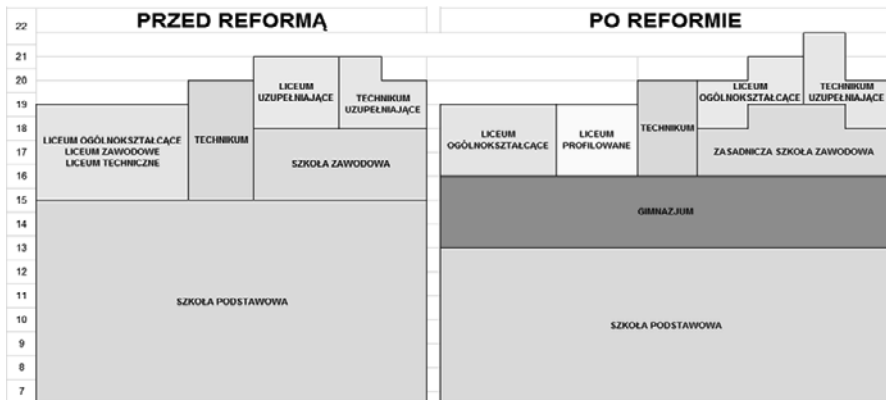
Realizator	Podmioty prowadzące szkoły	Administracja rządowa (ministerstwa)
		Administracja samorządowa (organy gminy, powiatu, województwa samorządowego)
		Osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż administracja rządowa i samorządowa prowadzące szkoły, w tym m.in. organizacje pozarządowe oraz Kościoły i związki wyznaniowe
	Szkoły	Szkoły prowadzone przez: <ul style="list-style-type: none"> – ministerstwa, – samorząd, – osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż administracja państwowa
	Podmioty prowadzące działalność gospodarczą	Przedsiębiorstwa, przedsiębiorcy – w zakresie kształcenia zawodowego – przeprowadzania praktyk zawodowych
	Podmioty zagraniczne	Polskie szkoły mające siedzibę poza granicami RP
Podmiot wspierający	Organizacje pozarządowe	Fundacje (np. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji), stowarzyszenia oraz Kościoły i związki wyznaniowe
	Uczelnie wyższe	Uczelnie zajmujące się nauczaniem, np. Uniwersytet Pedagogiczny itp.
	Związki zawodowe	Związki zawodowe zrzeszające nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi
	Organy społeczne podmiotu prowadzącego/ szkoły	Rady oświatowe (Krajowa Rada Oświatowa, gminna, powiatowa, wojewódzka rada oświatowa), rady szkoły, rady rodziców, komitety rodzicielskie, samorządy uczniowskie
	Podmioty prowadzące działalność gospodarczą	Przedsiębiorstwa, przedsiębiorcy
	Podmioty zagraniczne	Szkoły, fundacje, stowarzyszenia mające siedzibę poza granicami RP – partnerzy w projektach unijnych
	Służby bezpieczeństwa	jednostki policji, jednostki Państwowej Straży Pożarnej, sanepid itp.
	Organizacje harcerskie	Związek Harcerstwa Polskiego
	Instytucje rynku pracy	Ochotnicze Hufce Pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Współpraca szkół z podmiotami zewnętrznymi. Raport z badania otoczenia instytucjonalnego przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów* pod red. I. Romulewicz, Wyd. Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2012. Badanie zrealizowane przez ASM Centrum Badań i Analiz Rynku sp. z o.o.

W systemie oświaty najważniejszą rolę odgrywają przedszkola, szkoły i placówki oświatowe (zwane dalej szkołami) tworzące tzw. system szkolny. W wąskim ujęciu system szkolny stanowi zespół szkół różnych stopni i rodzajów istniejących w określonym czasie w jakimś kraju i powiązanych ze sobą w całość pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym według zasad określonych przez politykę oświatową danego kraju. W szerszym znaczeniu do pojęcia systemu szkolnego włączone są także instytucje niebędące ściśle biorąc szkołami, ale które w tym systemie pełnią funkcje regulacyjne i usługowe¹².

W Polsce struktura systemu szkolnego ulegała w ciągu ostatnich 25 lat istotnym zmianom. Najważniejsze z nich następowały w roku 1989, a następnie w 1999 r. Charakter i zakres zmian przedstawia schemat II.1.

Schemat II.1. Struktura systemu szkolnego w Polsce przed i po reformie w 1999 r.



7 – 22 wiek ucznia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425 (do 1999 r.) oraz ustawy z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz. U. 1999, nr 12, poz. 96 (od 1999 r.).

Obowiązujące regulacje prawne stanowią, że w systemie szkolnym mogą funkcjonować szkoły publiczne lub niepubliczne¹³, przy czym szkoła podstawowa i gimnazjum może funkcjonować wyłącznie w formie szkoły publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej. Istotą *szkoły publicznej* jest to, że realizuje ramowy plan nauczania i program nauczania

¹² M. Pęcharski, *System oświatowy w Polsce Ludowej na tle porównawczym*, Wyd. PAN, Warszawa 1981, s. 13.

¹³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 5.

uwzględniający odpowiednie podstawy programowe, nie pobierając z tego tytułu opłat¹⁴. Szkoły te są również w obowiązku zatrudniać nauczycieli o wyznaczonych kwalifikacjach, prowadzić stosowną dokumentację przebiegu nauczania oraz klasyfikować, promować i egzaminować uczniów według zasad wynikających z regulacji prawnych. Szkoły publiczne umożliwiają uzyskanie świadectw lub dyplomów mających rangę dokumentów państwowych. Z kolei *szkoła niepubliczna* ma większą swobodę działania, nie musi prowadzić dokumentacji przebiegu nauczania w formie określonej dla szkół publicznych. Samodzielnie ustala obowiązujące w danej szkole programy nauczania, odpowiada również za kwalifikację zatrudnionej kadry. Co ważne, nauczanie w szkole niepublicznej jest odpłatne.

Szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, która wystawia świadectwa lub dyplomy państwowe, jeżeli¹⁵:

- realizuje programy nauczania uwzględniające podstawy programowe stosowane w szkołach publicznych,
- realizuje zajęcia edukacyjne w cyklu nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu,
- stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów obowiązujące w szkołach publicznych,
- prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych,
- w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – kształci w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego,
- zatrudnia nauczycieli – obowiązkowych zajęć edukacyjnych, mających kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych.

Organizacją odpowiedzialną za założenie i prowadzenie szkoły publicznej czy niepublicznej jest organ prowadzący, do zadań którego należy w szczególności¹⁶:

1. Zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.
2. Zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym.
3. Wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie.

¹⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 7, ust. 1, 2.

¹⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 7, ust. 3.

¹⁶ Tamże, art. 5, ust. 7.

4. Zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności związanych z prowadzeniem rachunkowości i obsługi organizacyjnej szkoły.
5. Wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

W Polsce organami prowadzącymi szkół mogą być¹⁷:

- a. jednostki administracji centralnej – rządowej (JAR) – ministerstwa, np. Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Rolnictwa,
- b. jednostki samorządu terytorialnego (JST) – gminy, powiaty, województwa samorządowe – zwane organami publicznymi,
- c. osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż wymienione w pkt a i b – zwane organami niepublicznymi.

Tendencją zmian w liczbie szkół prowadzonych przez publiczne i niepubliczne organy prowadzące w Polsce przedstawia wykres II.1. W związku z przyjętą polityką decentralizacji zadań publicznych obejmującą również zadania oświatowe większość szkół jest prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁸, w szczególności gminy i powiaty.

Zgodnie z obowiązującym prawem JST i JAR mogą prowadzić wyłącznie szkoły publiczne. Jeżeli osoba fizyczna lub osoba prawna inna niż podmiot publiczny chce założyć szkołę publiczną, musi złożyć odpowiedni wniosek wraz z dokumentami potwierdzającymi możliwość poprowadzenia danej szkoły. Wniosek rozpatrywany jest przez jednostkę samorządową właściwą ze względu na siedzibę działalności szkoły, w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku zakładania szkoły niepublicznej, jeżeli przedłożone dokumenty są kompletne i prawidłowe, dana szkoła podlega wyłącznie wpisowi do ewidencji prowadzonej przez JST właściwą dla siedziby szkoły¹⁹.

Szkoły publiczne zakładane i prowadzone przez JAR i JST funkcjonują w formie *jednostek budżetowych*, tj. jednostek organizacyjnych, które nie mają osobowości prawnej²⁰. Jednostki te rozliczają się z budżetem JST

¹⁷ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 5, ust. 2.

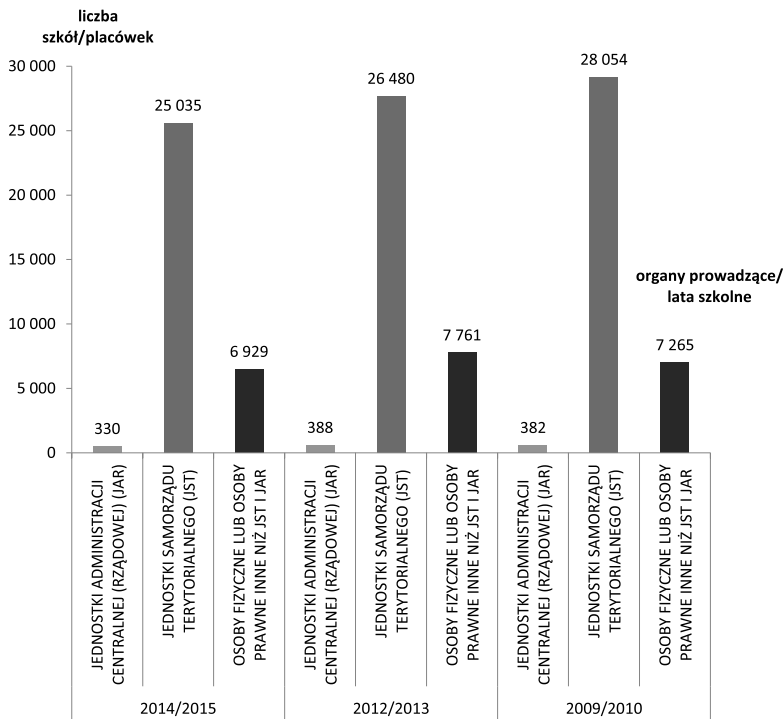
¹⁸ Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć jednostki organizacyjne zgodnie z art. 169, ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., w celu realizacji zadań publicznych, na mocy art. 9, ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2016, poz. 446, oraz art. 6, ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2016, poz. 814, jak również art. 8, ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2016, poz. 486.

¹⁹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit. art. 82, ust. 1.

²⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 79, ust. 1.

tw. metodą brutto polegająca na tym, że jednostki te pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego²¹. Obecnie jest to jedyna dopuszczalna forma prawna szkół prowadzonych przez podmioty publiczne²². Forma prawna szkół prowadzonych przez inne podmioty zależy od ich organu prowadzącego, który może funkcjonować w formie spółki prawa handlowego, spółki prawa cywilnego, fundacji, stowarzyszenia, związku wyznaniowego itp.

Wykres II.1. Liczba szkół prowadzonych przez publiczne i niepubliczne organy prowadzące w Polsce w roku szkolnym 2009/2010, 2012/2013 oraz 2014/2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *Mały rocznik statystyczny Polski*, GUS, Warszawa 2010, s. 236-238, *Mały rocznik statystyczny Polski*, GUS, Warszawa 2013, s. 245-247 oraz *Mały rocznik statystyczny Polski*, GUS, Warszawa 2015, s. 201-202.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm., art. 11, ust. 1 i art. 11 a.

²² Do 31.12.2010 r. dopuszczalną formą organizacyjno-prawną były również zakłady budżetowe, w której funkcjonowały przedszkola. Nowelizacja ustawy o systemie oświaty wprowadziła wymóg prowadzenia wszystkich szkół i placówek oświatowych w formie jednostek budżetowych.

Zadania szkół publicznych są określone w ramowych statutach usankcjonowanych w zależności od typu szkoły, w załącznikach do rozporządzenia wykonawczego do ustawy o systemie oświaty. Działalność statutowa (inaczej podstawowa) szkół sprowadza się głównie do realizacji celów i zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych wynikających z przepisów prawa z uwzględnieniem programu wychowawczego szkoły i programu profilaktyki dostosowanego do potrzeb rozwojowych uczniów oraz potrzeb danego środowiska, w którym działa szkoła.

Sprostanie wymogom instytucjonalnym oraz organizacyjnym systemu, w tym edukacyjnym potrzebom państwa, rynku pracy oraz potrzebom indywidualnym uczniów wymaga znacznych nakładów finansowych. Podstawowym źródłem finansowania systemu oświaty w Polsce są transfery przekazywane z budżetu państwa w postaci części oświatowej subwencji ogólnej (zwanej subwencją oświatową) oraz dotacji oświatowych, czyli podmiotowej oraz celowej. Ponadto źródłem finansowania zadań oświatowych są²³:

- a. dochody własne JST pochodzące głównie z podatków i opłat lokalnych,
- b. dochody własne szkół prowadzonych zarówno przez organy publiczne, jak i niepubliczne, w tym wpłaty pochodzące od rodziców/opiekunów prawnych w postaci czesnego, wpisowego,
- c. środki bezzwrotne pochodzące ze źródeł zagranicznych,
- d. darowizny od osób fizycznych, osób prawnych.

Subwencja oświatowa stanowi transfer środków przekazywanych z budżetu państwa na rzecz JST w celu sfinansowania lub dofinansowania zadań oświatowych zdecentralizowanych na poziom samorządowy. Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządowych ustala corocznie ustawa budżetowa. Kwota subwencji oświatowej jest rozdzielana pomiędzy poszczególne JST na podstawie algorytmu określonego corocznie w odrębnym rozporządzeniu²⁴. Są to środki ustalane na tzw. 1 ucznia przeliczeniowego. Algorytm subwencji nie obejmuje zadania związanego z dowozem uczniów, o którym będzie szerzej w dalszej części opracowania.

Dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie konkretnego zadania bądź przedsięwzięcia²⁵. Przekazywane są

²³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm., art. 3, ust. 1 oraz rozdział 2.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego corocznie formułowane jest na podstawie art. 27-28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

²⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit., art. 127.

z budżetu państwa czy budżetu jednostki samorządowej na określony cel. Dotacje te podlegają szczegółowemu rozliczeniu w zakresie sposobu ich wykorzystania. W przypadku stwierdzenia, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości lub została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, podlega ona zwrotowi do właściwego budżetu wraz z należnymi odsetkami licznymi jak dla zaległości podatkowej.

W systemie oświaty z budżetu państwa przekazywane są *dotacje celowe przedmiotowe*, m.in. na wypłatę zasiłków i stypendiów szkolnych oraz wyprawkę szkolną. Od 1 września 2013 r. gminy otrzymują również dotację celową na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego²⁶. Od roku szkolnego 2014/2015 uruchomiono dotację na zakup podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych dotyczących obowiązkowych zajęć z zakresu kształcenia ogólnego²⁷ przeznaczonych dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. Celem dotacji jest poprawa sytuacji uczniów i ich rodzin poprzez szersze włączenie państwa w proces wyrównywania szans edukacyjnych dzieci z różnych środowisk. Ma się to dokonać poprzez zapewnienie uczniom, w szczególności objętym obowiązkiem szkolnym, dostępu do wysokiej jakości podręczników z równoczesnym zniesieniem barier wynikających z istniejących obecnie wysokich cen materiałów dydaktycznych. Należy pokreślić, że ilość i kwoty dotacji celowych przekazywanych z budżetu ulegają częstym zmianom.

Inaczej kształtuje się sytuacja z *dotacjami podmiotowymi*, które stanowią transfer środków publicznych przekazywanych z budżetu JST na rzecz szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub inne osoby prawne. Są to środki przekazywane na dofinansowanie bieżącej działalności szkoły²⁸. Dotacja pomaga utrzymać płynność finansową szkoły. Może być wydatkowana wyłącznie na działalność statutową bieżącą szkoły, czyli np. na zakupy pomocy naukowych i dydaktycznych. Nie można środków tych przeznaczać na inwestycje czy też na rzecz działalności komercyjnej organu prowadzącego szkoły.

Źródła finansowania zadań oświatowych w zależności od charakteru szkoły przedstawia tabela II.2.

²⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 14d, ust. 1.

²⁷ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014, poz. 811.

²⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit., art. 131.

Tabela II.2. Źródła finansowania zadań oświatowych w zależności od charakteru szkoły

Organ prowadzący	Charakter szkoły	Źródła finansowania
Minister	Szkoła publiczna	1) subwencja oświatowa, 2) dotacje celowe na: a) dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, b) zakup podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych, c) dofinansowanie posiłków/wyżywienia, 3) dochody własne, 4) środki bezzwrotne pochodzące ze źródeł zagranicznych, 5) darowizny itp.
Jednostki samorządu terytorialnego		1) subwencja oświatowa, 2) dotacje celowe na: a) dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, b) zakup podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych, c) dofinansowanie wychowania przedszkolnego, d) dofinansowanie posiłków/wyżywienia, 3) dochody własne, 4) środki bezzwrotne pochodzące ze źródeł zagranicznych, 5) darowizny np. rodziców/opiekunów prawnych uczniów itp.
Osoba fizyczna lub osoba prawna inna niż JST		1) dotacja podmiotowa, 2) dotacje celowe na: a) dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, b) zakup podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych, c) dofinansowanie posiłków/wyżywienia, d) dofinansowanie kwalifikacyjnych kursów zawodowych, 3) środki bezzwrotne pochodzące ze źródeł zagranicznych, 4) darowizny np. rodziców/opiekunów prawnych uczniów itp.

<p>Osoba fizyczna lub osoba prawna inna niż JST</p>	<p>Szkoła niepubliczna o uprawnieniach szkoły publicznej oraz niepubliczna</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) dotacja podmiotowa, 2) dotacje celowe na: <ol style="list-style-type: none"> a) dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, b) zakup podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych, c) dofinansowanie posiłków/ wyżywienia, d) dofinansowanie kwalifikacyjnych kursów zawodowych, 3) przychody własne (czesne, wpisowe), 4) środki bezzwrotne pochodzące ze źródeł zagranicznych, 5) darowizny od osób fizycznych i osób prawnych itp.
--	--	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 3, ust. 1 oraz rozdziału 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm oraz ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 2015, poz. 2156 z późn. zm.

Zasady gospodarowania środkami finansowymi szkół publicznych prowadzonych przez JST oraz JAR normuje ustawa o finansach publicznych oraz kilka rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Dochody i wydatki tych szkół ujmowane są w podziałkach klasyfikacji budżetowej według działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz według obszarów zdefiniowanych dla wydatków strukturalnych. Szkoły publiczne lub niepubliczne prowadzone przez podmioty inne niż JST oraz JAR realizują gospodarkę finansową według zasad określonych przez ich organ prowadzący²⁹. Organizacje te w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej przestrzegają zapisów ustawy o rachunkowości oraz aktów wykonawczych do tej ustawy.

Istotnym założeniem systemu oświaty jest fakt, że niezależnie od organu prowadzącego i formy organizacyjno-prawnej szkoły, działalność oświatowa prowadzona przez szkoły nie jest działalnością gospodarczą³⁰. Oznacza to, że nie jest to aktywność zarobkowa czy to wytwórcza, czy budowlana, handlowa, czy usługowa (...) wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły³¹.

²⁹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 80.

³⁰ Tamże, art. 83 a, ust. 1.

³¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2015, poz. 584, z późn. zm., art. 83 a, ust. 1.

Przy czym w szkole obok działalności oświatowej może być prowadzona inna działalność, która może mieć charakter komercyjny³².

W Polsce szkoły publiczne prowadzone przez JST lub JAR mogą prowadzić pozaedukacyjną działalność zarobkową na podstawie stosownego upoważnienia wydanego przez organ prowadzący. Upoważnienie to może być udzielone w formie zapisów ustawy lub uchwały. Przykładem takiego rozwiązania są zapisy ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi szkoły prowadzone przez JAR mogą gromadzić na wydzielonym rachunku dochody uzyskiwane³³:

1. Ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej.
2. Z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie bądź użytkowaniu szkoły.
3. Z działalności wykraczającej poza zakres działalności podstawowej, określonej w statucie, polegającej między innymi na świadczeniu usług, w tym szkoleniowych i informacyjnych.
4. Z opłat egzaminacyjnych, za wydawanie świadectw i certyfikatów, jak również za sprawdzanie kwalifikacji.
5. Z tytułu odpłatności za wyżywienie i zakwaterowanie uczniów i młodzieży w bursach i internatach, ponoszonych przez rodziców lub opiekunów.
6. Z dopłat bezpośrednich i innych płatności stosowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, otrzymanych na podstawie odrębnych przepisów.

Uzyskane dochody mogą być przeznaczone na:

- sfinansowanie wydatków bieżących i majątkowych,
- cele wskazane przez darczyńcę,
- remont lub odtworzenie mienia w przypadku uzyskania dochodów z tytułu odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie.

W zakresie szkół publicznych prowadzonych przez JST na rachunku wydzielonym dochodów gromadzone mogą być wpływy ze źródeł określonych w uchwale organu prowadzącego, a w szczególności³⁴:

1. Ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej.
2. Z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu szkoły.

Środki finansowe niewykorzystane przez szkołę, pozostające na wydzielonym rachunku na dzień 31 grudnia roku budżetowego, podlegają odprowadzeniu na rachunek budżetu JST w terminie do dnia 5 stycznia następnego

³² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 83 a, ust. 2.

³³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit., art. 11a, ust. 1.

³⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit., art. 223, ust. 1.

roku. Przyjęte rozwiązanie może prowadzić do wydatkowania przez szkołę środków publicznych bez uprzedniej weryfikacji, czy realizowany wydatek spełnia przesłanki występowania pomocy publicznej.

3. Cechy i formy pomocy publicznej w systemie oświaty

Pomocą publiczną w systemie oświaty będzie stanowiło każde wsparcie³⁵ zarówno przyznane na rzecz organizacji występujących w systemie oświaty, jak i udzielone przez organizacje tego systemu na rzecz innych podmiotów publicznych lub niepublicznych, które spełnia przesłanki określone w art. 107, ust. 1. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wynika z tego, że przesłanka będąca wiadomością, na której opiera się wnioskowanie³⁶, stanowi podstawowy element analizy występowania pomocy publicznej³⁷.

Wsparcie występujące w systemie oświaty będzie uznane za pomoc publiczną, jeżeli ma opisane w poprzedniej części monografii cechy, czyli spełnia łącznie następujące przesłanki:

1. Beneficjentem wsparcia jest przedsiębiorca (w rozumieniu prawa wspólnotowego).
2. Instrument wsparcia jest udzielony przez państwo członkowskie UE za pośrednictwem lub ze źródeł państwowych w jakiegokolwiek formie (zaangażowane zostały środki publiczne).
3. Stanowi korzyść ekonomiczną dla beneficjenta.
4. Ma charakter selektywny.
5. Zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom (nawet potencjalnie).
6. Wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE.

Uznanie podmiotu – organizacji działającej w ramach systemu oświaty – za przedsiębiorcę powinno być rozpatrywane co do zasady przedmiotowo,

³⁵ Wsparcie to działanie sił lub ich części, które pomaga, zabezpiecza, uzupełnia lub wspiera działania każdego innego rodzaju sił, <https://www.google.pl/#q=wsparcie> (data odczytu 12.10.2016).

³⁶ Przesłanki pomocy publicznej, <http://sjp.pl/przeslanka>.

³⁷ Wskazówek, co do tego, jak te przesłanki powinny być rozumiane, należy poszukiwać przede wszystkim w decyzjach Komisji Europejskiej oraz w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto dodatkowym dokumentem pomocnym w interpretacji przesłanek jest Zawiadomienie Komisji Europejskiej w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107, ust. 1 TofUE, Dz. Urz. UE 2016, C 262, s. 1, które zostało opracowane na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz dotychczasowej praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej, Pomoc publiczna, <http://www.rpo.pomorskie.eu/pomoc-publiczna#> (data odczytu 23.10.2016).

tj. w związku z zakresem działalności dotyczącej przedmiotu wsparcia. Bowiern ocenie pod względem występowania pomocy publicznej, również w obszarze oświaty, podlegają nie podmioty czy grupy podmiotów, lecz jak już wskazano transakcje występujące między tymi podmiotami. Oznacza to, że nie należy badać cech stron transakcji, lecz cechy i skutki samej transakcji³⁸ zachodzącej między podmiotami.

Przyjmując szeroko unijną definicję przedsiębiorcy oraz działalności gospodarczej można byłoby wskazać, że w systemie oświaty większość organizacji (szkół) to przedsiębiorcy, bowiem prowadzą one działalność polegającą na oferowaniu usług edukacyjnych czy inaczej oświatowych (dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych), a niektóre z nich oferują towary wytworzone przez uczniów. np. w ramach zajęć technicznych, plastycznych. Ponadto niektóre ze świadczonych przez szkoły usług mają charakter odpłatny. Twierdzenie to jednak wymaga weryfikacji, bowiem działalność oświatowa prowadzona w ramach systemu oświaty stanowi element Krajowego Systemu Edukacji.

Zgodnie z orzecznictwem wspólnotowym, jeżeli prowadzona działalność wiąże się z wykonywaniem kompetencji zastrzeżonych dla państwa, tj. związana jest z realizacją zadań i funkcji państwa, to aktywność ta nie jest działalnością gospodarczą. *Kształcenie publiczne* realizowane w ramach Krajowego Systemu Kształcenia finansowanego i nadzorowanego przez państwo *uznaje się za niepodlegające regułom pomocy publicznej. Są to bowiem zadania z dziedziny polityki edukacyjnej państwa wobec jego mieszkańców. Na taką kwalifikację nie wpływa fakt, że uczniowie/rodzice muszą wносить opłaty takie jak chesne czy wpisowe, pod warunkiem że stanowią one wkład w koszty systemu edukacji oraz pokrywają jedynie ich niewielką część. Opłat tych nie można więc uznać za wynagrodzenie za usługę ze względu na brak ekwiwalentności świadczeń*³⁹.

Mając na uwadze orzecznictwo Komisji Europejskiej, można stwierdzić, że jeżeli pomoc dotyczy podstawowej, statutowej działalności organizacji działającej w ramach Krajowego Systemu Edukacji, która służy do osiągnięcia celu edukacyjnego, polegającego na uzyskaniu przez uczniów odpowiedniej

³⁸ Poradnik dla administracji publicznej do rozporządzeń Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczących udzielania pomocy publicznej w ramach regionalnych programów operacyjnych 2007- 2013, Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, marzec 2008, file:///C:/Users/GM/Downloads/68691c04862540fb53d65fc93ba-9c0af%20(1).pdf (data odczytu 13.10.2016).

³⁹ Pomoc publiczna dla projektów realizowanych w ramach Działania 4.1. RPO WP 2014-2020 – Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 10 marca 2016 r., materiały konferencyjne, slajd 6, <http://www.rpo.pomorskie.eu/pomoc-publiczna#> (data odczytu 17.09.2016).

wiedzy i umiejętności, to wsparcie udzielane na rzecz tej działalności nie jest pomocą publiczną. W systemie oświaty, co do zasady, dotyczy to pomocy udzielanej na rzecz działalności statutowej następujących podmiotów:

- przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego,
- szkół (podstawowych, gimnazjów, ponadgimnazjalnych, tj.: licea, technika, szkoły artystyczne),
- placówek oświatowo-wychowawczych,
- placówek artystycznych,
- poradni psychologiczno-pedagogicznych,
- młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży,
- placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania,
- zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli,
- bibliotek pedagogicznych,
- kolegiów pracowników służb społecznych.

Zakres działalności statutowej tych podmiotów mieści się w katalogu zadań realizowanych w ramach Krajowego Systemu Edukacji. Jeżeli jednak organizacje te równoległe do działalności statutowej prowadzą działalność o charakterze gospodarczym i konkurują na rynku z innymi przedsiębiorcami, to w celu ostatecznego rozstrzygnięcia co do występowania pomocy publicznej trzeba zweryfikować kolejne przesłanki udzielanej pomocy. Analiza pomocy udzielanej na rzecz organizacji funkcjonujących w systemie oświaty wymaga weryfikacji, kto będzie ostatecznym beneficjentem pomocy – organ prowadzący szkołę czy szkoła, czy może np. inny podmiot współpracujący ze szkołą?

Udzielone wsparcie by mogło być uznane za pomoc publiczną w systemie oświaty, powinno być przyznane ze środków publicznych. Nie ma przy tym znaczenia, w jakiej formie jest pomoc udzielana. Przy uruchomieniu instrumentu finansowego, tj.: dotacji, subwencji, grantu, darowizny czy też środków pochodzących z zagranicy, ważne jest, czy źródłem wsparcia są środki publiczne⁴⁰. W systemie oświaty przykładem wsparcia noszącego znamiona pomocy publicznej jest udzielenie dofinansowania z budżetu UE w postaci dotacji unijnej na realizację programów, projektów dotyczących rozbudowy, modernizacji infrastruktury oświaty. Chodzi o przekazanie środków na rozbudowę obiektów szkolnych, np. basenu przy szkole, z którego mogą za odpłatnością korzystać osoby trzecie (nie uczniowie).

Szczególnym przykładem wsparcia, które może nosić znamiona pomocy publicznej w systemie oświaty, jest udzielone zamówienie publiczne.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit., art. 5, ust. 1.

W przypadku gdy określone podmiotowi jest udzielone zamówienie publiczne, przy czym:

- zastosowany jest taki tryb zamówienia publicznego, który zapewnia możliwość ubiegania się o jego otrzymanie na równych i niedyskryminujących warunkach każdemu zainteresowanemu podmiotowi oraz
- jedynym kryterium wyboru wykonawcy lub dostawcy jest cena

należy uznać, że transakcja między stronami (zamawiającym i wykonawcą zamówienia) jest zawarta na warunkach rynkowych, nawet gdyby wykonawca osiągnął na tym zamówieniu wysoki zysk. Istotą warunków rynkowych jest bowiem możliwość swobodnego – na równych, konkurencyjnych prawach – oferowania towarów i usług przez wszystkie zainteresowane podmioty. Transfer zasobów dokonywany na warunkach ustalonych w wyniku otwartego przetargu zazwyczaj nie stanowi pomocy publicznej.

Kolejną cechą, z powodu której pomoc publiczna jest pomocą zakazaną, jest przysporzenie korzyści dla beneficjenta. Przysporzenie w systemie oświaty występuje wówczas, gdy wsparcie dla organizacji działających w ramach tego systemu, np. dla najemcy powierzchni szkoły, zostanie udzielone na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Wówczas dany podmiot, np. najemca, będzie w sytuacji uprzywilejowanej w relacji do innych podmiotów.

Adresatem pomocy publicznej powinna być konkretna grupa organizacji spełniająca określone warunki lub pojedynczy przedsiębiorca. Przepisy TofUE wskazują na selektywność pomocy publicznej, polegającej na faworyzowaniu określonych podmiotów (ang. *undertaking*)⁴¹. W systemie oświaty przyjmowane rozwiązania systemowe (np. obniżanie stawek podatkowych) adresowane są do określonej grupy beneficjentów, co zapewnia realizację kryterium selektywności wsparcia.

Jeżeli dane wsparcie narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów, może stanowić pomoc publiczną. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE⁴² jedynie wsparcie udzielone na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w wymiarze lokalnym (to jest na rynkach towarów i usług, gdzie nie istnieje ani nie może dojść do wystąpienia konkurencji z towarami bądź usługami oferowanymi przez przedsiębiorców z innych krajów członkowskich) można uznać za niespełniające warunków określonych

⁴¹ A. Borowiec, *Pojęcie pomocy publicznej*, Wyższa Szkoła Bankowa, Katedra Ekonomii, <http://slideplayer.pl/slide/430071/> (data odczytu 13.10.2016).

⁴² Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) dawniej jako Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS).

w art. 107, ust. 1 TofUE. Działalność organizacji występujących w systemie oświaty, czyli szkół – co do zasady ma charakter lokalny. Ich oferta nastawiona jest na zaspokajanie potrzeb edukacyjnych (w tym wyrównywanie szans edukacyjnych oraz zaspokajanie potrzeb społecznych) mieszkańców społeczności lokalnej: gminy, powiatu. Na ogół podmioty te swoją usługę świadczą w języku polskim. Jeżeli działalność szkoły ma charakter lokalny oraz prowadzi zajęcia w języku narodowym, nie mieści się blisko granicy z innymi państwami, nie kształci obywateli innych państw, wtedy nie zakłóca konkurencji w wymiarze unijnym⁴³. Charakter działalności nie będzie na tyle szeroki i unikatowy, by można było mówić o zakłóceniu konkurencji w wymiarze wspólnotowym czy o udziale w wymianie między krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Każde wsparcie wymaga jednak indywidualnego podejścia, analizy okoliczności i warunków jego udzielania. Bez weryfikacji warunków realizacji wsparcia i sprawdzenia, czy w danej sytuacji zostały spełnione przesłanki pomocy publicznej, trudno jest stwierdzić, czy udzielone wsparcie jest pomocą publiczną, czy jedynie nosi znamiona tej pomocy. Jedną z metod oceny, czy dane wsparcie przyznane, czy udzielone w ramach systemu oświaty jest pomocą publiczną, jest tzw. test pomocy publicznej przedstawiony w tabeli II.3. Uzyskanie pozytywnych odpowiedzi na wszystkie pytania przedstawione w tabeli oznacza, że udzielone wsparcie jest pomocą publiczną.

Tabela II.3. Test pomocy publicznej dla wsparcia występującego w systemie oświaty

Lp.	Zasady podlegające weryfikacji	Pytania służące do określenia – czy w ramach danej transakcji występuje pomoc publiczna
1.	Zasada właściwej podmiotowości	Czy ostatecznym beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca (w rozumieniu prawa wspólnotowego)?
2.	Zasada udziału państwa członkowskiego	Czy wsparcie zostało zastosowane przez państwo członkowskie?
3.	Zasada przekazania zasobów państwowych	Czy zastosowane wsparcie dotyczy środków publicznych?

⁴³ Pismo znak DDO-0794-6(2)/11/RR z dnia 27.04.2011 r. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do Ministra Pracy i Polityki Społecznej dot. decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie NN 54/2006 Prefov Logistics College, file:///C:/Users/GM/Downloads/UOKIK_23-05-11%20(3).pdf (data odczytu 13.10.2016).

4.	Zasada korzyści ekonomicznej	Czy zastosowane wsparcie powoduje korzyść ekonomiczną, przysporzenie materialne dla beneficjenta?
5.	Zasada selektywności	Czy zastosowane wsparcie ma charakter selektywny?
6.	Zasada wpływu na konkurencję	Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji? Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów?
7.	Zasada wpływu na wymianę handlową	Czy zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi?

Źródło: opracowanie własne na podstawie Pomoc publiczna, <http://www.prawo.egospodarka.pl/86618,Dla-kogo-pomoc-publiczna,1,92,1.html> (data odczytu 14.10.2016).

4. Instrumenty wsparcia i obszar występowania pomocy publicznej w systemie oświaty

Instrumentami wsparcia w systemie oświaty są wszelkie działania i wykorzystywane w tych działaniach narzędzia wspierające realizację celów statutowych organizacji występujących w systemie oświaty. Do instrumentów tych można zaliczyć:

- transfery środków finansowych przekazywanych na rzecz organizacji działających w ramach tego systemu – tzw. finansowe instrumenty wsparcia,
- działania o charakterze prawnym polegające np. na całkowitym lub częściowym zwolnieniu beneficjenta z ciężących na nim zobowiązań lub wprowadzaniu udogodnień skutkujących uzyskaniem przez beneficjenta (szkoły, organu prowadzącego szkołę) korzyści finansowych, przysporzenia majątkowego – tzw. prawne instrumenty wsparcia.

Co istotne, nie każdy instrument wsparcia jest środkiem pomocowym. Instrument wsparcia będzie uznany za środek pomocowy, jeżeli przy zastosowaniu danego instrumentu zostaną spełnione opisane już cechy (kryteria, przesłanki) występowania pomocy publicznej. Przykłady instrumentów wsparcia w systemie oświaty, które mogą stać się pomocą publiczną w podziale na instrumenty prawne i finansowe, przedstawia tabela II.4.

Tabela II.4. Formy wsparcia w systemie oświaty w podziale na instrumenty finansowe i prawne

Finansowe instrumenty wsparcia	Prawne instrumenty wsparcia
Dotacje z funduszy unijnych udzielane np. w ramach regionalnych programów operacyjnych	Zwolnienia i ulgi w zakresie zobowiązań podatkowych: umarzanie, odroczenie lub rozkładanie na raty należnych od przedsiębiorców świadczeń pieniężnych stanowiących środki publiczne oraz odstąpienie od ich ustalenia lub poboru
Transfery w postaci subwencji oświatowej oraz dotacji oświatowych (celowych, podmiotowych)	Zwolnienia i ulgi w zakresie zobowiązań cywilnoprawnych: umarzanie, odroczenie lub rozkładanie na raty należnych od przedsiębiorców świadczeń pieniężnych stanowiących środki publiczne oraz odstąpienie od ich ustalenia lub poboru
Refundacja ponoszonych kosztów za dziecko będące mieszkańcem danej gminy uczęszczające do przedszkola w innej gminie	Obniżenie wpłat z tytułu należności na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
Darowizny w formie pieniężnej	Udzielenie dofinansowania dla przedsiębiorców świadczących usługi edukacyjne
	Udzielenie zamówienia publicznego z pominięciem przepisów normujących zasady udzielenia zamówień publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie wytycznych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, https://uokik.gov.pl/pomoc_publiczna.php (data odczytu 23.10.2016).

W związku z tym, że transfery środków publicznych w postaci *subwencji oświatowej* czy dotacji oświatowych, przekazywane w ramach systemu oświaty, mieszczą się w kategorii środków przeznaczonych na realizację zadań, które dotyczą wypełniania funkcji państwa w ramach Krajowego Systemu Edukacji, co do zasady *nie stanowią one pomocy publicznej*. Są jednak wyjątki od tej zasady, które zostaną opisane w dalszej części opracowania. Ponadto *dotacje celowe*, które są przeznaczone na świadczenia o charakterze materialnym (zasiłki i stypendia szkolne, wyprawka szkolna oraz na dofinansowanie posiłków dla dzieci i młodzieży szkolnej), mają charakter pomocy socjalnej, co oznacza, że zgodnie ze zwolnieniami warunkowymi *nie stanowią pomocy publicznej* w rozumieniu prawa wspólnotowego.

Udzielone w systemie oświaty *preferencje podatkowe* w zakresie, w jakim dotyczą działalności statutowej szkół publicznych i niepublicznych, także nie mają charakteru pomocy publicznej. Dotyczą bowiem wszystkich szkół (niezależnie od charakteru szkoły), czyli mają charakter rozwiązań systemowych i dotyczą działalności mieszczącej się w ramach Krajowego Systemu Edukacji. W Polsce zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁴ oraz ustawą o systemie oświaty szkoły publiczne i niepubliczne⁴⁵ oraz prowadzące je organy są zwolnione z obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości, podatku leśnego i podatku rolnego oraz opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków⁴⁶ w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową. Są to zwolnienia w zakresie zobowiązań podatkowych i zobowiązań cywilnoprawnych o charakterze systemowych, które co do zasady *nie stanowią pomocy publicznej*.

Ustalenie *obszaru występowania pomocy publicznej w systemie oświaty* nie jest zadaniem łatwym. Pomoc dla systemu oświaty jest jednym z nielicznych obszarów nieobjętych żadnym dokumentem o charakterze horyzontalnym, który prezentowałby ujednolicony zestaw zasad i reguł udzielania pomocy publicznej w ramach tego systemu czy też zasad wyłączeń ze stosowania przepisów art. 107, ust. 1 TofUE⁴⁷.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości UE, nauczanie przedmiotów w ramach Krajowego Systemu Edukacji nie może być uznane za usługi w rozumieniu traktatu. Kategoria usług dotyczy bowiem usług „zwykle świadczonych za wynagrodzeniem”. Przemawiają za tym dwa argumenty. Po pierwsze, państwo, ustanawiając i utrzymując system edukacji, nie dąży do prowadzenia działalności przynoszącej zysk, ale spełnia swoje obowiązki wobec społeczeństwa w dziedzinie socjalnej, kulturalnej i edukacyjnej. Po drugie, system edukacji jest z zasady finansowany ze środków publicznych, a nie przez uczniów lub ich rodziców. Na charakter tej działalności nie wpływa fakt, że uczniowie lub ich rodzice muszą niekiedy wносить opłaty za nauczanie, czyli wpisowe, pokrywając w pewnym stopniu wydatki związane z działaniem

⁴⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 2006, nr 121, poz. 844 z późn. zm., art. 7, ust. 2, pkt 2.

⁴⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 90, ust. 7.

⁴⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 81, ust. 1.

⁴⁷ Stanowisko IK RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach RPO. Załącznik do pisma DKR –I-82611-8-AW/10, s. 3. <http://E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO> (data odczytu 27.10.2016).

systemu⁴⁸. Oznacza to, że co do zasady, „działalność oświatowa nie jest działalnością gospodarczą, zatem w obszarze oświaty nie powinna wystąpić sytuacja związana z udzielaniem pomocy publicznej”.

Stanowisko to zostało jednak zweryfikowane. Trybunał zwrócił uwagę, że równoległe obok szkół należących do systemu szkolnictwa publicznego w ramach Krajowego Systemu Edukacji, w niektórych państwach istnieją szkoły nie należące do tego systemu ze względu na fakt, że są w znacznej części finansowane z funduszy prywatnych. Nauczanie udzielane przez takie szkoły powinno być uznane za usługę świadczoną odpłatnie⁴⁹. Jeżeli szkoła (niepubliczna) jest finansowana wyłącznie ze środków prywatnych (opiera się na chesnym i powiązanej działalności gospodarczej), to lekcje prowadzone w tej szkole są świadczeniem usługi za wynagrodzeniem⁵⁰, czyli są usługą w rozumieniu art. 57 TofUE. Zatem wsparcie udzielone na rzecz takich szkół będzie miało cechy pomocy publicznej.

Wynika z tego, że świadczenie usług edukacyjnych finansowanych zasadniczo z funduszy publicznych:

- przez szkoły publiczne – mieści się w Krajowym Systemie Edukacji,
- przez szkoły niepubliczne – zależy od zakresu i sposobu dofinansowania udzielanego przez władzę publiczną.

Zasady dofinansowania szkoły winny być ustanowione w sposób obiektywny i przejrzysty, aby było możliwe stwierdzenie, do jakiego zakresu działalności dofinansowanie to się odnosi. Ewidencja wydatków szkoły powinna umożliwiać jednoznaczne wskazanie, jakiego rodzaju działalności dotyczy dofinansowanie.

Warto dodać, że w jednej z decyzji Komisja Europejska stwierdziła, iż w zakresie: „rynkowych usług edukacyjnych” wsparcie będzie stanowić

⁴⁸ Stanowisko IK RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach RPO. Załącznik do pisma DKR –I-82611-8-AW/10, s. 3. dot. wyroku ETS z 27 września 1988 r. w sprawie nr 263/86 Humbel i Edel, s. 0536, <http://E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO> (data odczytu 27.10.2016).

⁴⁹ Stanowisko IK RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach RPO. Załącznik do pisma DKR –I-82611-8-AW/10, s. 4, dot. wyroku ETS z 11 września 2007 w sprawie nr C-318/05 Komisji v. Republika Federalna Niemiec, s. 06957, <http://E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO> (data odczytu 27.10.2016).

⁵⁰ Stanowisko IK RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach RPO. Załącznik do pisma DKR –I-82611-8-AW/10, s. 4, dot. wyroku ETS (obecnie TSUE) z 11 września 2007 r. w sprawie nr C-76/05 Schwarz, s. 06849, <http://E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO> (data odczytu 27.10.2016).

pomoc publiczną⁵¹. Jednocześnie w odniesieniu do Krajowego Systemu Edukacji KE wyróżniła dwie możliwe sytuacje:

1. Świadczenie usług w ramach Krajowego Systemu Edukacji bez pobierania opłat – finansowanie tych usług nie jest związane z działalnością gospodarczą i nie wchodzi w zakres pomocy publicznej.
2. Świadczenie usług w ramach Krajowego Systemu Edukacji za odpłatnością – działalność taka może być potraktowana jako działalność gospodarcza, nawet jeśli jest to działalność nienastawiona na zysk (instytucje nienastawione na zysk mogą, zdaniem KE, konkurować z powodzeniem z firmami nastawionymi na zysk i dlatego mogą stać się przedsiębiorstwami). W tym przypadku KE wskazuje, że możliwe jest udzielenie wsparcia przy zastosowaniu zasad rekompensaty przewidzianych przepisami art. 106, ust. 2 TofUE.

Udzielana w systemie oświaty pomoc publiczna może dotyczyć⁵²:

- pomocy realizowanej w ramach programu pomocowego – udzielanej na podstawie aktu normatywnego określającego warunki udzielenia pomocy indywidualnej bez konieczności jej notyfikowania,
- pomocy indywidualnej – stanowiącej pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie programu pomocowego oraz pomoc przyznawaną na podstawie programu pomocowego i podlegającą procedurze notyfikacji (obowiązkowi zgłoszenia) do Komisji Europejskiej.

Zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁵³ podmiotem odpowiedzialnym za ustalenie, czy planowane wsparcie stanowi pomoc publiczną, jest:

- w przypadku programu pomocowego – organ administracji publicznej opracowujący projekt tego programu,
- w przypadku pomocy indywidualnej – podmiot udzielający tej pomocy.

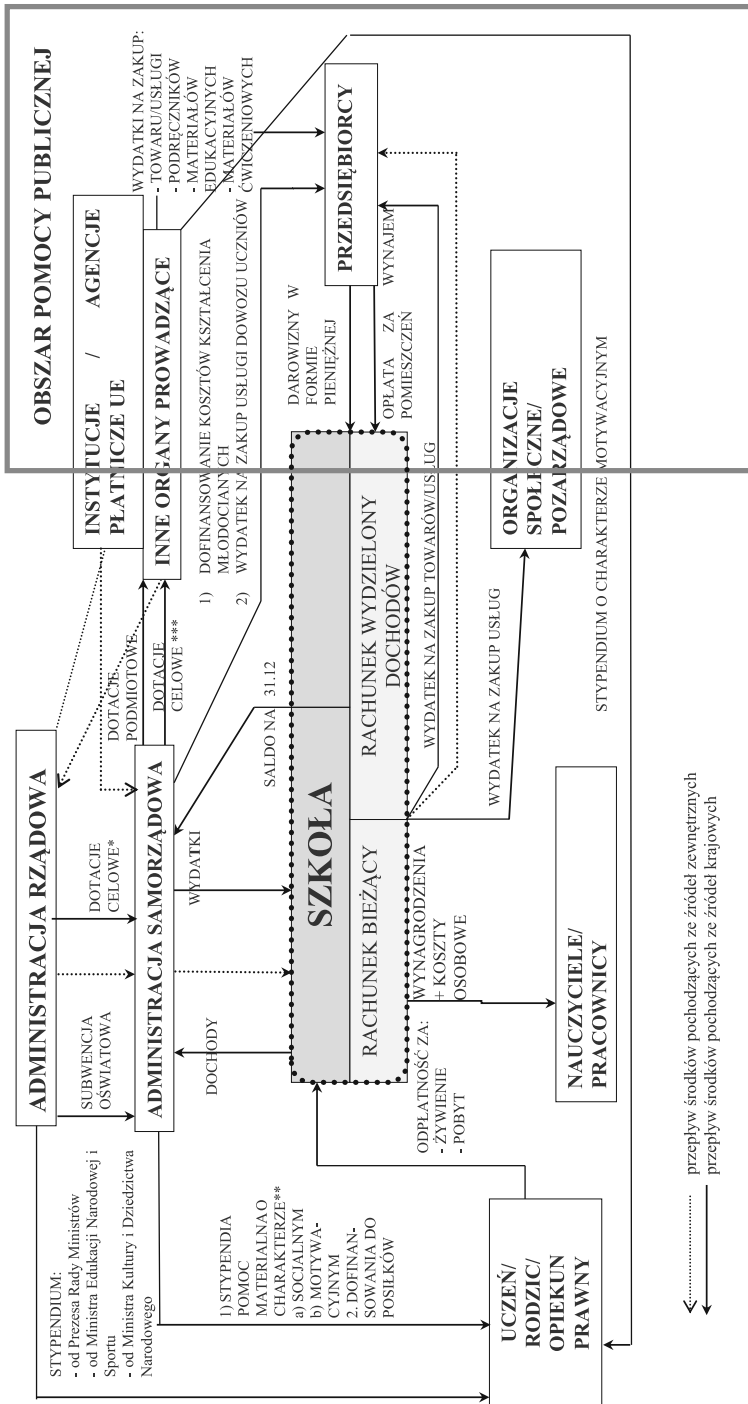
Na podstawie przedstawionego orzecznictwa wspólnotowego oraz wykazanych w tabeli II.4 finansowych instrumentów wsparcia w systemie oświaty, na schemacie II.2 zaproponowano wyodrębnienie obszaru występowania pomocy publicznej w systemie oświaty.

⁵¹ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie programu pomocy realizowanego przez Włochy w celu restrukturyzacji instytucji zajmujących się kształceniem zawodowym, Dz. Urz. WE 2006, L 81.

⁵² Traktat o funkcjonowaniu UE, op. cit., art. 108.

⁵³ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm.

Schemat II.2. Obszar pomocy publicznej w ramach przepływów finansowych w systemie oświaty



Źródło: opracowanie własne.

W przedstawionym schemacie II.2 dotacje celowe nie będąc pomocą publiczną (*) stanowią dofinansowanie:

- świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym,
- zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych,
- wychowania przedszkolnego,
- posiłków (wyżywienia).

Z kolei stypendia mogą stanowić pomoc materialną (**) o charakterze socjalnym wypłacaną w formę stypendium szkolnego lub zasiłku szkolnego oraz pomoc motywacyjną za wyniki w nauce czy osiągnięcia sportowe. Natomiast dotacje celowe (oznaczone na schemacie jako (***)) są wsparciem kierowanym na:

- dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym,
- zakup podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych,
- kwalifikacyjne kursy zawodowe.

W systemie oświaty najczęstszymi beneficjentami pomocy publicznej są szkoły i ich organy prowadzące. Organy prowadzące szkół pełnią rolę beneficjentów pośrednich, czyli podmiotów, które uczestniczą, a raczej pośredniczą w przekazywaniu wsparcia najczęściej o charakterze finansowym. Ostatecznymi beneficjentami udzielanej pomocy są szkoły, w których następuje faktyczne przysporzenie materialne – majątkowe. Przykładowo w wyniku realizacji inwestycji finansowanej ze środków pomocowych następuje wzrost wartości majątku. Jednym ze źródeł przysporzenia są środki pochodzące z funduszy unijnych przekazywane w postaci dotacji.

5. Dotacje z funduszy Unii Europejskiej jako forma pomocy publicznej w systemie oświaty

Dotacje unijne to środki finansowe pozyskiwane z funduszy unijnych na realizację celów, priorytetów przyjętych w ramach krajowych lub regionalnych programów operacyjnych⁵⁴. W związku z realizacją projektów finansowanych ze środków pochodzących z funduszy unijnych, pomoc publiczna może występować na trzech różnych poziomach⁵⁵:

⁵⁴ Fundusze unijne to środki finansowe wykorzystywane w celu wspierania i restrukturyzacji gospodarek krajów członkowskich Unii Europejskiej, https://pl.wikipedia.org/wiki/Fundusze_Unii_Europejskiej (data odczytu 3.11.2016).

⁵⁵ Stanowisko Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Instytucji Koordynującej RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, file:///E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO (data odczytu 6.11.2016).

- dofinansowania projektu środkami dotacji unijnej,
- posiadania i dysponowania przez beneficjenta produktów nabytych w ramach realizacji projektu dofinansowanego dotacją unijną,
- wykorzystania majątku wytworzonego lub nabytego w ramach projektu finansowanego dotacją unijną w celu dostarczenia określonych świadczeń innym podmiotom.

Jeżeli projekt zostanie zakwalifikowany do dofinansowania jako służący do realizacji zadań w ramach Krajowego Systemu Edukacji, czyli wskazane zostanie jego powiązanie z działalnością statutową (podstawową) szkoły, *dofinansowanie to nie podlega przepisom o pomocy publicznej*. Na ogół dotyczy to projektów związanych z dofinansowaniem zadań bieżących. Inaczej jest przy projektach związanych z realizacją zadań inwestycyjnych, tzw. infrastrukturalnych. Analiza możliwości uznania dofinansowania realizacji projektu za pomoc publiczną w odniesieniu do szkół powinna być przeprowadzona ze szczególną starannością w przypadku, gdy w ramach projektu przewidziano budowę, rozbudowę, remont, przebudowę, rewaloryzację, konserwację, renowację, restaurację, zachowanie lub adaptację obiektu lub zespołów obiektów z przeznaczeniem na działalność komercyjną⁵⁶.

W sytuacji gdy zakres projektu oraz działalność, o którego dofinansowanie ubiega się beneficjent, wykraczają w całości poza Krajowy System Edukacji, czyli gdy chodzi o działalność komercyjną – gospodarczą i oferowanie usług w rozumieniu wspólnotowym, należy zastosować wytyczne dotyczące pomocy publicznej. Chyba że dany podmiot działający w systemie oświaty ze względu na zakres geograficzny działalności nie otrzymuje pomocy publicznej w rozumieniu art. 107, ust. 1 TofUE.

Często projekty są skonstruowane w ten sposób, że beneficjentem korzyści z przedsięwzięcia jest organ prowadzący szkołę, np. jednostka samorządu terytorialnego, jednakże majątek nabyty lub wytworzony przez tego beneficjenta ma być wykorzystywany przez inny podmiot, np. szkołę. W takich przypadkach sama realizacja projektu w ramach programu operacyjnego nie jest obarczona występowaniem pomocy publicznej, jako że beneficjent – szkoła, co do zasady, nie wykorzystuje zasobów pozyskanych w ramach projektu do prowadzenia działalności wykonywanej w warunkach konkurencji. Jeżeli jednak w wyniku jakiegoś przedsięwzięcia podmiot publiczny – szkoła pozyska nowe zasoby majątkowe, które udostępni innemu

⁵⁶ Przez działalność komercyjną w omawianym zakresie należy rozumieć w szczególności świadczenie usług poza publicznym systemem edukacji (np. wynajem sal konferencyjnych, prowadzenie kawiarni, restauracji, sklepów lub wynajem powierzchni obiektu w celach komercyjnych, prowadzenie badań naukowych na zlecenie przedsiębiorców itp.).

podmiotowi, sytuacja ta wymagać będzie weryfikacji pod względem pomocy publicznej. W tej sytuacji odbiorcą pomocy jest podmiot, któremu udostępniono mienie (np. użyczający, najemca, dzierżawca). Przy czym oddanie majątku w użytkowanie (bezpłatne lub po stawkach niższych niż rynkowe) nie będzie stanowiło pomocy publicznej dla podmiotu otrzymującego majątek, jeśli podmiot ten przeniesie wszelkie korzyści ekonomiczne wynikające z tego użytkowania na inne podmioty, czyli ostatecznych odbiorców pomocy publicznej.

Jeżeli dysponowanie przez publicznego beneficjenta majątkiem wytworzonym lub nabytym w ramach projektu finansowanego środkami z programu operacyjnego wiąże się z wystąpieniem pomocy publicznej, to obowiązek zapewnienia legalności tej pomocy spoczywa na tym beneficjencie.

W każdej ze wskazanych sytuacji wnioskodawca – beneficjent winien dostarczyć, na podstawie stosownych wytycznych przygotowanych przez instytucje zarządzające, dokumenty wskazujące na zakres i podstawę prawną działania, sposób finansowania działalności i uzyskiwane przychody, analizę „rynku usług edukacyjnych”, na którym działa, oraz oświadczenie o sposobie i zakresie wykorzystywania infrastruktury wytworzonej w ramach projektu.

W systemie oświaty przykładem programu, w ramach którego przekazywana jest dotacja, która może stanowić pomoc publiczną, jest 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO). Programy te są adresowane w szczególności do szkół prowadzących działalność w zakresie kształcenia ustawicznego, kształcenia praktycznego oraz zajmujących się kształceniem zawodowym.

W przypadku szkół prowadzących działalność *z zakresu kształcenia ustawicznego*, tzw. centrów kształcenia ustawicznego, w świetle rozstrzygnięć wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w zakresie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym, ważne jest zbadanie:

- a. czy i w jakim zakresie prowadzona działalność dotyczy form kształcenia realizowanych na zlecenie władz publicznych i w oparciu o środki przekazywane przez władze publiczne (tj. w oparciu o tzw. system publiczny)? Jeżeli działalność centrum jest finansowana w przeważającej części ze środków publicznych i w oparciu o programy oraz standardy wyznaczone przez władze publiczne, można, co do zasady uznać, że mieści się w Krajowym Systemie Edukacji. Oznacza to, że dofinansowanie przyznane tej działalności nie stanowi pomocy publicznej (brak statusu przedsiębiorcy);
- b. czy działalność centrum nie opiera się w przeważającej większości na świadczeniu kursów komercyjnych, których zakres i forma nie dotyczą zagadnień powierzonych przez władze publiczne (tzw.

system komercyjny)? Jeżeli głównym źródłem finansowania działalności są opłaty pobierane od słuchaczy, jest to działalność polegająca na oferowaniu usług za wynagrodzeniem, co oznacza, że przekazana dotacja podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej.

W przypadku gdy nie jest możliwe jednoznaczne przypisanie zakresu działalności wyłącznie do systemu publicznego czy komercyjnego, realizacja projektu dotyczyć będzie obydwu rodzajów działalności (lub na infrastrukturze wytworzonej w ramach projektu będzie również prowadzona działalność wykraczająca poza cele statutowe, finansowane ze środków publicznych), to wówczas stosowany jest mechanizm ograniczający wielkość wsparcia proporcjonalnie do obszaru związanego z działalnością systemu publicznego⁵⁷.

W odniesieniu do szkół technicznych, warsztatów zawodowych i innych form kształcenia zawodowego, w ramach których uczniowie *realizując praktyki zawodowe* świadczą usługi, uznaje się, że jeśli sposób i zakres ich wykonywania jest związany wyłącznie z programem nauczania, a cena za usługę regulowana jest przepisami odrębnymi (np. w przepisach wykonawczych ustalona jest cena za badanie techniczne pojazdu) oraz infrastruktura wytworzona w ramach projektu będzie wykorzystywana wyłącznie do prowadzenia działalności dydaktycznej, to brak jest przesłanek do uznania wsparcia za pomoc publiczną. Jednak już w przypadku, gdy na majątku będzie dodatkowo prowadzona działalność usługowa lub produkcyjna, wykraczająca poza zakres działalności dydaktycznej, stosowany jest mechanizm ograniczający wielkość wsparcia. Oznacza to, że przyznanie środków winno nastąpić w sposób proporcjonalny do zakresu, w jakim infrastruktura wytworzona w ramach projektu będzie wykorzystywana do zadań statutowych finansowanych ze środków publicznych.

Przykładem wsparcia stanowiącego pomoc publiczną jest dotacja unijna przyznana na modernizację szkolnictwa zawodowego, a dokładnie dotacja przeznaczona na zakup wyposażenia do pracowni zawodowych. W ramach praktyk realizowanych w pracowniach wytwarzane są narzędzia podlegające sprzedaży na rynku. Potwierdzeniem tego jest przeprowadzony test pomocy publicznej przedstawiony w tabeli II.5.

⁵⁷ Stanowisko Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Instytucji Koordynującej RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, file:///E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO (data odczytu 27.10.2016).

Tabela II.5. Test pomocy publicznej w zakresie dotacji unijnej przekazanej na modernizację szkolnictwa zawodowego

Lp.	Pytania służące do określenia – czy w ramach danej transakcji występuje pomoc publiczna	Odpowiedź Tak/Nie	Uzasadnienie
1.	Czy ostatecznym beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca (w rozumieniu prawa wspólnotowego)?	TAK	Beneficjentem pomocy jest JST, a dokładnie szkoła prowadzana przez JST prowadząca działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży wytworzonych narzędzi (szkoła – przedsiębiorcą)
2.	Czy wsparcie zostało zastosowane przez państwo członkowskie?	TAK	Wsparcie jest udzielone z budżetu UE za pośrednictwem państwa polskiego
3.	Czy zastosowane wsparcie dotyczy środków publicznych?	TAK	Instrumentem wsparcia jest dotacja, której źródłem finansowania są środki państw członkowskich – budżetu UE
4.	Czy zastosowane wsparcie spowoduje przysporzenie materialne, korzyść ekonomiczną dla beneficjenta?	TAK	Udzielone wsparcie umożliwia ograniczenie finansowania danego zadania ze źródeł państwowych. Środki te są uzyskiwane na warunkach korzystniejszych niż oferowane przez rynek
5.	Czy zastosowane wsparcie ma charakter selektywny?	TAK	Wsparcie jest adresowane do wybranej grupy organizacji – szkół zawodowych
6.	Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji? Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów?	TAK	Zastosowane wsparcie może naruszać konkurencję. Dana JST czy szkoła będzie w sytuacji uprzywilejowanej w relacji do innych podmiotów rynkowych świadczących analogiczną usługę
7.	Czy zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi?	TAK	Zastosowane wsparcie potencjalnie może wpływać na wymianę handlową, jeżeli na rynku tę samą usługę mogą świadczyć podmioty zagraniczne. Nie ma tu znaczenia, czy beneficjentem jest duży, czy mały podmiot, jaki jest zakres jego działalności, czy działa wyłącznie na rynku lokalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli II.3.

6. Nadwyżka subwencji oświatowej w relacji do wydatków oświatowych jako przykład pomocy publicznej w systemie oświaty

Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej, tzw. subwencja oświatowa dla jednostek samorządu terytorialnego (JST), ustalona jest corocznie w ustawie budżetowej, a następnie dzielona na wszystkie JST według przyjętego algorytmu⁵⁸.

Podstawą ustalenia kwoty dla danej JST jest standard finansowy A, czyli standardowa kwota przypadająca na 1 ucznia przeliczeniowego (np. 5000 zł na 1 ucznia), wskaźnik korygujący Di obrazujący strukturę zatrudnienia w danej JST oraz wagi przyjęte dla danego typu i rodzaju szkoły oraz ucznia. Subwencja ta przekazywana jest z budżetu państwa na rzecz JST na sfinansowanie lub dofinansowanie zadań oświatowych, o czym już wspomniano.

Otrzymane środki nie podlegają szczegółowemu rozliczeniu, z wyjątkiem środków naliczanych na rzecz uczniów niepełnosprawnych, co do których składane jest sprawozdanie określające sposób ich wykorzystania. Niewykorzystana na zadania oświatowe kwota subwencji oświatowej nie podlega zwrotowi na rzecz administracji centralnej. Powstaje zatem wątpliwość, czy w sytuacji gdy na poziomie JST wydatki na oświatę są niższe niż przyznana kwota subwencji oświatowej, a pozostała nadwyżka (wydatków nad dochodami) zostaje przeznaczona przez JST na inną działalność, czy nadwyżka subwencji stanowi pomoc publiczną? Jeżeli kwota ta zostanie wykorzystana przez JST na realizację zadań tzw. publicznych, np. związanych z obsługą mieszkańców, wsparcie to nie będzie stanowiło pomocy publicznej. Jeżeli jednak środki te zostaną przeznaczone np. na finansowanie inwestycji związanej z budową odpłatnych miejsc parkingowych, wówczas wsparcie takie będzie nosiło znamiona pomocy publicznej udzielonej ze strony administracji centralnej na rzecz administracji samorządowej.

W celu rozstrzygnięcia, czy nadwyżka subwencji oświatowej stanowi pomoc publiczną, zasadne wydaje się przeprowadzenie testu pomocy publicznej, przedstawionego w tabeli II.6. Z testu wynika, że nadwyżkę subwencji oświatowej wykorzystaną na budowę parkingu przeznaczonego na odpłatne udostępnianie miejsc parkingowych należałoby traktować jako pomoc publiczną.

⁵⁸ Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na dany rok formułowane corocznie na podstawie art. 27-28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

Tabela II.6. Test pomocy publicznej w zakresie wsparcia polegającego na wykorzystaniu przez JST nadwyżki subwencji oświatowej na udostępnienie odpłatnych miejsc parkingowych

Lp.	Pytania służące do określenia – czy w ramach danej transakcji występuje pomoc publiczna	Odpowiedź Tak/Nie	Uzasadnienie
1.	Czy ostatecznym beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca (w rozumieniu prawa wspólnotowego)?	TAK	Beneficjentem pomocy jest JST, która z nadwyżki subwencji oświatowej finansuje działalność gospodarczą polegającą na budowaniu parkingu przeznaczony do odpłatnego udostępniania miejsc parkingowych (JST – przedsiębiorcą)
2.	Czy wsparcie zostało zastosowane przez państwo członkowskie?	TAK	Wsparcie udzielone jest przez państwo polskie (administrację centralną)
3.	Czy zastosowane wsparcie dotyczy środków publicznych?	TAK	Instrumentem wsparcia jest subwencja oświatowa, której źródłem finansowania są środki publiczne
4.	Czy zastosowane wsparcie spowoduje przysporzenie materialne, korzyść ekonomiczną dla beneficjenta?	TAK	Nadwyżka kwoty subwencji oświatowej wykorzystana na budowę parkingu przyniesie korzyść ekonomiczną dla JST w postaci: – przyrostu wartości majątku (aktywów trwałych JST), – wpływu środków pieniężnych (aktywów obrotowych JST) – związanych z pobieraniem opłaty
5.	Czy zastosowane wsparcie ma charakter selektywny?	TAK	Z tego wsparcia korzystają tylko niektóre powiaty
6.	Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji? Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów?	TAK	Zastosowane wsparcie może naruszać konkurencję. Dana JST jest w sytuacji uprzywilejowanej w relacji do podmiotów rynkowych świadczących usługę udostępniania miejsc parkingowych
7.	Czy zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi?	TAK	Zastosowane wsparcie potencjalnie może wpływać na wymianę handlową, jeżeli na rynku tę samą usługę – udostępnianie miejsc parkingowych – będą świadczyły podmioty zagraniczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli II.3.

7. Pobrana w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem dotacja celowa na zakup podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych jako forma pomocy publicznej

Wysokość dotacji celowej na zakup podręczników i materiałów ustalana jest w oparciu o informacje przekazane przez dyrektorów szkół o planowanej liczbie uczniów oraz zapotrzebowaniu na wyposażenie w materiały i podręczniki. Dotacja celowa na podręczniki i materiały edukacyjne jest udzielana co trzy lata szkolne, z zastrzeżeniem, że jeżeli liczba uczniów w stosunku do roku poprzedniego zwiększy się, to na tych uczniów także przysługuje dotacja. Natomiast dotacja celowa na materiały ćwiczeniowe jest udzielana co roku. Jest to kwota przekazywana z budżetu państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, która dokonuje zakupu podręczników i materiałów dla szkół prowadzonych przez samorząd lub zleca ten zakup dyrektorom szkół.

W przypadku szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż JST dotacja przekazywana jest przez samorząd na rzecz tych szkół. Warunkiem przekazania środków do szkoły prowadzonej przez organ niepubliczny jest złożenie stosownego wniosku określającego potrzebną liczbę podręczników i materiałów. Wnioskowana kwota dotacji może ulec zmniejszeniu lub zwiększeniu, jeżeli zostanie dokonana aktualizacja informacji złożonych przez szkoły prowadzone przez organy niepubliczne. Do 31 sierpnia dyrektor szkoły musi zwrócić JST część dotacji, którą stanowi różnica kwoty między kwotą wnioskowaną i otrzymaną a wydatkowaną. JST jest w obowiązku dokonać zwrotu wojewodzie w terminie do 7 września część dotacji pobranej nadmiernie.

Dotacja celowa rozliczana jest na koniec roku budżetowego. Organy niepubliczne czy też prowadzone przez nie szkoły dokonują zwrotu części niewykorzystanych środków do JST w terminie do 15 stycznia roku następnego. Dotacja ostatecznie rozliczana jest przez JST w terminie do 31 stycznia roku następnego. W myśl obowiązujących przepisów dotacja może być przeznaczona na:

- zakup, drukowanie i powielanie podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w celach dydaktycznych,
- zakup urządzeń umożliwiających drukowanie lub powielanie podręczników i materiałów dydaktycznych.

Jeżeli udzielona dotacja zostanie pobrana w nadmiernej wysokości i niezwrócona lub zostanie wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem i również nie zostanie zwrócona, będzie stanowiła *wsparcie noszące znamiona pomocy publicznej*. Jeżeli środki te zostaną przeznaczone np. na zakup sprzętu na salę gimnastyczną, brak będzie podstaw do rozpatrywania tego wsparcia

Tabela II.7. Test pomocy publicznej w zakresie wsparcia polegającego na wykorzystaniu niezwróconej kwoty dotacji celowej na remont pomieszczeń przeznaczonych na działalność komercyjną

Lp.	Pytania służące do określenia – czy w ramach danej transakcji występuje pomoc publiczna	Odpowiedź Tak/Nie	Uzasadnienie
1.	Czy ostatecznym beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca (w rozumieniu prawa wspólnotowego)?	TAK	Pośrednim beneficjentem pomocy jest szkoła. Ostatecznym beneficjentem pomocy jest najemca, który korzysta z wyremontowanych pomieszczeń szkoły, w których prowadzi działalność gospodarczą
2.	Czy wsparcie zostało zastosowane przez państwo członkowskie?	TAK	Wsparcie udzielone jest przez państwo polskie (administrację centralną)
3.	Czy zastosowane wsparcie dotyczy środków publicznych?	TAK	Instrumentem wsparcia jest niezwrócona kwota dotacji celowej, której źródłem finansowania są środki publiczne
4.	Czy zastosowane wsparcie spowoduje przysporzenie materialne, korzyść ekonomiczną dla beneficjenta?	TAK	Niezwrócona kwota dotacji celowej przyniesie korzyść ekonomiczną: – dla szkoły w postaci wpływu środków pieniężnych na rachunek szkoły z tytułu najmu, – dla najemcy w postaci wpływów z działalności gospodarczej
5.	Czy zastosowane wsparcie ma charakter selektywny?	TAK	Co do zasady dotacja celowa ma charakter wsparcia systemowego, przy czym niezwrócona, niewyegzekwowana kwota zwrotu dotacji celowej ma charakter selektywny
6.	Czy skutek zastosowania wsparcia następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji? Czy skutek zastosowania wsparcia następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów?	TAK	Zastosowane wsparcie może naruszać konkurencję. Dany najemca jest w sytuacji uprzywilejowanej w relacji do podmiotów rynkowych świadczących analogiczną usługę na rynku
7.	Czy zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi?	TAK	Zastosowane wsparcie potencjalnie może wpływać na wymianę handlową, jeżeli na rynku tę samą usługę będą świadczyły inne podmioty

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli II.3.

w kontekście pomocy publicznej. Jeżeli jednak niezwrócona kwota zostanie przeznaczona na działalność inną niż związana z realizacją działalności oświatowej, np. na remont fragmentu budynku szkoły przeznaczonego na wynajem pomieszczeń na rzecz podmiotu komercyjnego, prowadzącego działalność o charakterze zarobkowym, wsparcie to będzie nosiło znamiona pomocy publicznej. W celu weryfikacji, czy tak jest, konieczne jest przeprowadzenie testu pomocy publicznej przedstawionego w tabeli II.7. Z przeprowadzonego testu wynika, że wykorzystanie niezwróconej kwoty dotacji celowej na remont pomieszczeń przeznaczonych na odpłatne zajęcia, np. logopedyczne należałoby uznać za pomoc publiczną.

8. Pobrana w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem dotacja podmiotowa przekazywana przez JST na rzecz szkół prowadzonych przez organy niepubliczne jako forma pomocy publicznej

W myśl zapisów ustawy o systemie oświaty szkoły prowadzone przez organy niepubliczne otrzymują na każdego ucznia dotację podmiotową, której wysokość ustalana jest w zależności od typu i rodzaju szkoły według⁵⁹:

- a. algorytmu (standardu finansowego A, wskaźnika Di oraz wagi) przyjętego w części oświatowej subwencji ogólnej lub
- b. w oparciu o wydatki bieżące przewidywane/poniesione w tym samym typie i rodzaju szkoły prowadzonej przez JST.

Dotacja podmiotowa ma charakter roczny, przy czym uruchamiana jest do końca każdego miesiąca, z wyjątkiem ostatniej transzy dotacji przekazywanej na rachunek szkoły do 15 grudnia. Przekazane środki mogą być przeznaczone na bieżące funkcjonowanie dotowanej szkoły, tj. na zakupy pomocy naukowych, dydaktycznych, wypłatę wynagrodzenia kadry szkoły, zakup mediów itp. Dotacja podmiotowa podlega rozliczeniu rocznemu, środki niewykorzystane do 31 grudnia powinny być zwrócone do budżetu JST do dnia 31 stycznia roku następnego. W związku z tym, że szkoły niepubliczne prowadzone przez organy niepubliczne mogą pobierać opłaty za prowadzoną działalność oświatową w formie tzw. wpisowego i czesnego powstaje wątpliwość, czy udzielona dotacja podmiotowa nie stanowi pomocy publicznej.

⁵⁹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 80 i 90.

Tabela II.8. Test pomocy publicznej w zakresie wsparcia polegającego na wykorzystaniu przez organ prowadzący inny niż JST niezwróconej kwoty dotacji podmiotowej na zakup wyposażenia do prowadzenia np. działalności gastronomicznej

Lp.	Pytania służące do określenia – czy w ramach danej transakcji występuje pomoc publiczna	Odpowiedź Tak/Nie	Uzasadnienie
1.	Czy ostatecznym beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca (w rozumieniu prawa wspólnotowego)?	TAK	Beneficjentem pomocy jest organ prowadzący szkołę pełniący rolę przedsiębiorcy w zakresie innej działalności, np. gastronomicznej
2.	Czy wsparcie zostało zastosowane przez państwo członkowskie?	TAK	Wsparcie udzielone jest przez państwo polskie (administrację samorządową)
3.	Czy zastosowane wsparcie dotyczy środków publicznych?	TAK	Instrumentem wsparcia jest niezwrócona kwota dotacji podmiotowej, której źródłem finansowania są środki publiczne
4.	Czy zastosowane wsparcie powoduje przysporzenie materialne, korzyść ekonomiczną dla beneficjenta?	TAK	Niezwrócona kwota dotacji podmiotowej przyniesie korzyść ekonomiczną dla organu prowadzącego szkołę w postaci zwiększenia wartości majątku zakupionego na rzecz innej działalności, np. gastronomicznej
5.	Czy zastosowane wsparcie ma charakter selektywny?	TAK	Co do zasady dotacja podmiotowa ma charakter wsparcia systemowego, przy czym niezwrócona, niewyegzekwowana kwota zwrotu dotacji podmiotowej ma charakter selektywny
6.	Czy skutek zastosowania wsparcia następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji? Czy skutek zastosowania wsparcia następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów?	TAK	Zastosowane wsparcie może naruszać konkurencję. Organ prowadzący szkołę jest w sytuacji uprzywilejowanej w relacji do podmiotów rynkowych świadczących analogiczną usługę na rynku
7.	Czy zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi?	TAK	Zastosowane wsparcie potencjalnie może wpływać na wymianę handlową, jeżeli na rynku tę samą usługę będą świadczyły inne podmioty, w tym zagraniczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli II.3.

Zdaniem Komisji Europejskiej, jeżeli nauczanie prowadzone jest w ramach Krajowego Systemu Edukacji, to celem świadczenia tej usługi – edukacyjnej nie jest zysk, tylko realizacja obowiązków państwa wobec społeczeństwa w dziedzinie socjalnej, kulturalnej i edukacyjnej, o czym już wspomniano w tej części opracowania. Jeżeli zasadniczym źródłem finansowania systemu, w tym działalności szkół niepublicznych, są środki publiczne, a nie kwoty uiszczane przez uczniów/rodziców, to udzielone wsparcie nie jest pomocą publiczną. Jeżeli jednak organ prowadzący szkołę nie zwróci do budżetu JST kwoty niewykorzystanej dotacji podmiotowej lub dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem na np. swoją działalność komercyjną, niezwrócona kwota dotacji podmiotowej będzie stanowiła pomoc publiczną. Stanowi to odstępstwo od równego dostępu do środków publicznych i może być traktowane jako nieuzasadnione uprzywilejowanie jednych podmiotów kosztem drugih, przybierając niekiedy formę finansowania jednostek trwale deficytowych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy niezwrócona kwota dotacji podmiotowej zostanie przeznaczona na inne cele organu niepublicznego, np. na prowadzenie działalności gastronomicznej. W związku z tym, że działalność organów niepublicznych może mieć charakter transgraniczny, przedmiotowe wsparcie może być pomocą publiczną w rozumieniu art. 107, ust. 1 TofUE⁶⁰. Dla rozstrzygnięcia niniejszej kwestii zasadne jest przeprowadzenie testu pomocy publicznej przedstawionego w tabeli II.8. Z testu wynika, że wykorzystanie niezwróconej kwoty dotacji podmiotowej na zakup wyposażenia potrzebnego do prowadzenia innej działalności organu prowadzącego – działalności gastronomicznej należałoby uznać za pomoc publiczną.

9. Zakończenie

System oświaty w Polsce ma zapewnić realizację konstytucyjnego prawa do powszechnego dostępu do nauki. Podstawowym źródłem jego finansowania są środki publiczne. Działalność szkół w systemie oświaty ma charakter lokalny, co oznacza, że nie dotyczy relacji transgranicznych. Wsparcie udzielone na rzecz szkół publicznych i niepublicznych w zakresie działalności oświatowej nie zagraża zakłóceniem konkurencji oraz nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zatem system oświaty w zakresie realizacji zadań oświatowych, co do zasady nie podlega przepisom pomocy publicznej.

⁶⁰ Stanowisko Instytucji Koordynującej RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach RPO, załącznik do pisma DKR-I-82611-8-AW/10, s. 11. <http://E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO> (data odczytu 27.10.2016).

Wyjątkami od przytoczonej reguły są sytuacje, gdy do systemu wpływają dotacje unijne na realizację zadań infrastrukturalnych, czy też otrzymane z budżetu państwa środki przeznaczone zostają przez szkoły, ich organy prowadzące na inne cele niż działalność oświatowa. Kluczem do oceny, czy dane wsparcie stanowi pomoc jest analiza przesłanek występowania pomocy publicznej. Każdy instrument wsparcia noszący znamiona pomocy publicznej powinien zostać zweryfikowany pod względem przesłanek jej występowania.

Wskazanie środka pomocowego czy też obszaru występowania pomocy publicznej w systemie oświaty nie jest zadaniem łatwym. Brak jest dokumentu o charakterze horyzontalnym, który prezentowałby ujednoczony zestaw zasad i reguł udzielania pomocy publicznej w ramach tego obszaru. Jediną odpowiedzią na potrzebę usankcjonowania form wsparcia w systemie oświaty są tworzone programy pomocowe dotyczące pomocy *de minimis*. Na poziomie centralnym dotyczy to programu dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych, a na poziomie jednostek samorządu terytorialnego programu wprowadzającego preferencyjną stawkę podatkową dla określonego rodzaju podmiotów czy też prowadzonej działalności.

Obszarem wymagającym szczególnej weryfikacji w tym zakresie jest działalność szkół prowadzonych przez organy publiczne w ramach tzw. wydzielonego rachunku dochodów, w ramach którego szkoły mogą prowadzić działalność o charakterze zarobkowym – gospodarczym oraz obszar udzielania zamówień publicznych. W zakresie szkół prowadzonych przez organy niepubliczne analiza powinna dotyczyć sposobu wykorzystania przekazanych przez JST środków. W przypadku wątpliwości, co do oceny występowania pomocy publicznej w systemie oświaty, zasadne wydaje się skierowanie zapytania do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ostatecznie wystąpienie o opinię do Komisji Europejskiej.

Bibliografia

1. Borowiec A., *Pojęcie pomocy publicznej*, Wyższa Szkoła Bankowa, Katedra Ekonomii, <http://slideplayer.pl/slide/430071/> (data odczytu 13.10.2016).
2. Cyłkowska-Nowak M., *Główne tendencje w zakresie struktur funkcjonowania systemów edukacyjnych w świecie* [w:] *Pedagogika. Podręcznik akademicki* pod red. Z. Kwiecińskiego, B. Śliwerskiego, Wyd. Naukowe PWN, 2008.
3. Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie programu pomocy realizowanego przez Włochy w celu restrukturyzacji instytucji zajmujących się kształceniem zawodowym, Dz. Urz. WE 2006, L 81.
4. Dogiel G., *Metafizyka*, Instytut Teologiczny Księży Misjonarzy, Kraków 1992.

5. *Encyklopedia pedagogiczna* pod red. W. Pomykała, Wyd. Fundacja Innowacyjna, Warszawa 1997.
6. Fundusze unijne https://pl.wikipedia.org/wiki/Fundusze_Unii_Europejskiej (data odczytu 3.11.2016).
7. Pęcharski M., *Polityka oświatowa*, Wyd. PAN, Wrocław 1975.
8. Pęcharski M., *System oświatowy w Polsce Ludowej na tle porównawczym*, Wyd. PAN, Warszawa 1981.
9. Pomoc publiczna dla projektów realizowanych w ramach Działania 4.1. RPO WP 2014-2020 – Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 10 marca 2016 r., materiały konferencyjne, slajd 6, <http://www.rpo.pomorskie.eu/pomoc-publiczna#> (data odczytu 17.09.2016).
10. Pomoc publiczna, <http://www.rpo.pomorskie.eu/pomoc-publiczna#> (data odczytu 23.10.2016).
11. Poradnik dla administracji publicznej do rozporządzeń Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczących udzielania pomocy publicznej w ramach regionalnych programów operacyjnych 2007-2013, Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, marzec 2008, file:///C:/Users/GM/Downloads/68691c04862540fb53d65fc93ba9c0af%20(1).pdf (data odczytu 13.10.2016).
12. Przesłanki pomocy publicznej, <http://sjp.pl/przeslanka>.
13. Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na dany rok formułowane corocznie na podstawie art. 27-28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.
14. *Słownik wyrazów obcych* pod red. E. Sobol, Wyd. PWN, Warszawa 2003.
15. Stanowisko IK RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach RPO. Załącznik do pisma DKR –I-82611-8-AW/10, s. 4, dot. wyroku ETS (obecnie TSUE) z 11 września 2007 r. w sprawie nr C-76/05 Schwarz, s. 06849, <http://E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO> (data odczytu 27.10.2016).
16. Stanowisko IK RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach RPO, Załącznik do pisma DKR –I-82611-8-AW/10, s. 3. dot. wyroku ETS z 27 września 1988 r. w sprawie nr 263/86 Humbel i Edel, <http://E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO> (data odczytu 27.10.2016).

17. Stanowisko IK RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach RPO. Załącznik do pisma DKR –I-82611-8-AW/10, s. 4, dot. wyroku ETS z 11 września 2007 w sprawie nr C-318/05 Komisji v. Republika Federalna Niemiec, s. 06957, <http://E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO> (data odczytu 27.10.2016).
18. Stanowisko Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Instytucji Koordynującej RPO w sprawie sposobu oceny występowania pomocy publicznej w projektach z zakresu edukacji przewidzianych do dofinansowania w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, <http://E:/Pomoc%20publiczna%20w%20oświacie/stanowisko%20MRR%20-%20RPO> (data odczytu 27.10.2016).
19. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 2006, nr 121, poz. 844 z późn. zm.
20. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
21. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.
22. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2015, poz. 584, z późn. zm.
24. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, Dz. U. 2002 nr 141, poz. 1178 z późn. zm.
25. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.
26. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm.
27. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014, poz. 811.
28. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2016, poz. 814.
29. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2016, poz. 486.
30. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 2015, poz. 2156 z późn. zm.
31. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2016, poz. 446.
32. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 59.

33. Wsparcie publiczne <https://www.google.pl/#q=wsparcie> (data odczytu 12.10.2016).
34. Współpraca szkół z podmiotami zewnętrznymi. Raport z badania otoczenia instytucjonalnego przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów pod red. I. Romulewicz, Wyd. Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2012.
35. Zawiadomienie Komisji Europejskiej w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107, ust. 1 TofUE, Dz. Urz. UE 2016, C 262.

Katarzyna Cisowska-Mleczek (50%)

Katarzyna Król (50%)

ROZDZIAŁ III

NARZĘDZIA POMOCY PUBLICZNEJ STOSOWANE PRZEZ SZKOŁY I ICH ORGANY PROWADZĄCE

1. Wprowadzenie

System oświaty to obszar, w którym potencjalnie może dojść do procesu udzielania pomocy publicznej na szeroką skalę. W tej części monografii szczególnej weryfikacji poddane zostaną transakcje podejmowane przez szkoły oraz ich organy prowadzące, które w tym przypadku występują jako podmioty udzielające pomocy publicznej innym podmiotom, np. spoza systemu oświaty. Przeanalizowane zostały zadania organów prowadzących ze szczególnym uwzględnieniem form udzielanej pomocy publicznej w tym obszarze. Omówiono zasady udostępniania majątku szkół, realizację usługi transportu uczniów, a także przeanalizowano kwestie związane z ulgami z tytułu zobowiązań podatkowych oraz dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych. Na koniec przedstawiono dane dotyczące wielkości pomocy publicznej potencjalnej i udzielonej przez Gminę Miejską Kraków.

2. Zamówienia publiczne na realizację usługi transportu uczniów jako forma pomocy publicznej

Zgodnie z przyjętym założeniem sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego. Odległość między siedzibą szkoły a miejscem zamieszkania dziecka nie powinna być dłuższa od przyjętych norm. Według ustawy o systemie oświaty droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać¹:

¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 17, ust. 1, 2 i 3.

- 3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych,
- 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.

Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w obwodzie której dziecko mieszka, przekracza ustalone odległości, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka. Innym rozwiązaniem jest zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat – także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej. Jeżeli ustawowo określone odległości nie zostały przekroczone, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu. Ponadto obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym, także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia. Gmina musi również zapewnić dzieciom i młodzieży chorym umysłowo w stopniu głębokim udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia. Jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice, gmina dokonuje zwrotu kosztów przejazdu tych uczniów oraz ich opiekunów do szkoły lub ośrodka na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a opiekunami prawnymi/rodzicami uczniów².

Ponadto gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku³. Jeżeli droga do przedszkola przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice⁴.

Zlecenie podmiotowi komercyjnemu usługi transportu uczniów powinno odbywać się w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych⁵.

² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 17, ust. 3a.

³ Tamże, art. 14a, ust. 4a.

⁴ Tamże, art. 14a, ust. 3.

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2015, poz. 2164 z późn. zm.

Jeżeli wartość usługi przekracza 30 000 euro (netto), konieczne jest przeprowadzenie postępowania przetargowego. Przy zamówieniach o wartości poniżej 30 000 euro (netto) stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych nie jest obowiązkowe. Przy czym w związku z udzielaniem zamówień, których źródłami finansowania są środki publiczne, rekomenduje się przeprowadzanie uproszczonego postępowania dokumentującego wybór najkorzystniejszej oferty.

Co do zasady, udzielone zamówienie może być uznawane za pomoc publiczną, gdy:

- zostanie zrealizowane po cenie wyższej od wartości rynkowej tej usługi,
- nastąpi wskazanie dostawcy z pominięciem procedury postępowania, o której mowa w ustawie Prawo zamówień publicznych, tj. wyboru dostawcy usługi, który prawdopodobnie nie zostałby wybrany w drodze postępowania przetargowego⁶,
- zamówienie o wartości powyżej 30 000 euro (netto) zostanie udzielone w trybie innym niż przetarg.

Mimo że realizacja usługi transportu uczniów to zadanie, o którym mowa w ustawie systemowej, czyli ustawie o systemie oświaty, nie jest stricte związane z realizacją działalności oświatowej i świadczeniem usługi edukacyjnej. Zapewnienie transportu uczniom nie zostało enumeratywnie wymienione w art. 1 ustawy o systemie oświaty, a zatem zdaniem autorek można przyjąć, że nie jest zadaniem mieszczącym się w katalogu zadań realizowanych w ramach Krajowego Systemu Edukacji. Jest to zadanie, które nie ma charakteru zadania stałego. Zadanie to nie będzie konieczne do realizacji, jeżeli sieć szkół zostanie tak zaprojektowana, że nie zostaną przekroczone ustalone w ustawie normy w zakresie odległości między miejscem zamieszkania uczniów (pełnosprawnych) a siedzibą szkoły. Dodatkowym argumentem przemawiającym za nieuznaniem go za zadanie systemowe jest brak kalkulacji kwoty na transport w części oświatowej subwencji ogólnej przekazywanej z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

Udzielenie zamówienia w zakresie transportu uczniów bez przeprowadzenia postępowania przetargowego może naruszać konkurencję. Oznacza to bowiem uprzywilejowanie konkretnej firmy transportowej względem innych podmiotów rynkowych. Na rynku funkcjonuje wiele przedsiębiorstw świadczących usługi transportowe, zatem nie ma problemu ze zleceniem tego rodzaju usługi, która byłaby świadczona na rzecz dzieci/uczniów pełnosprawnych.

⁶ Pojęcie pomocy publicznej, <http://slideplayer.pl/slide/430071/> (data odczytu 12.10.2016).

Nieco inaczej może wyglądać sytuacja w przypadku dowozu uczniów niepełnosprawnych, dla których powinny być spełnione odpowiednie warunki transportu. W tym przypadku może się okazać, że konkurencja faktycznie nie występuje, co nie oznacza, że potencjalnie nie może wystąpić. Nie chodzi tu bowiem wyłącznie o rynek lokalny, ale również o podmioty mające siedzibę poza daną jednostką samorządową, na rzecz której ma być świadczona usługa. Zastosowanie wsparcia potencjalnie może wpływać na wymianę handlową, jeżeli na rynku tę samą usługę mogą świadczyć podmioty zagraniczne.

Dla potwierdzenia, że udzielenie zamówienia na usługę transportu uczniów z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych stanowi pomoc publiczną, przeprowadzono test pomocy publicznej przedstawiony w tabeli III.1.

Tabela III.1. Test pomocy publicznej w zakresie wsparcia polegającego na udzieleniu zamówienia na transport uczniów z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych

Lp.	Pytania służące do określenia – czy w ramach danej transakcji występuje pomoc publiczna	Odpowiedź Tak/Nie	Uzasadnienie
1.	Czy ostatecznym beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca (w rozumieniu prawa wspólnotowego)?	TAK	Beneficjentem pomocy jest firma transportowa wybrana z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych
2.	Czy wsparcie zostało zastosowane przez państwo członkowskie?	TAK	Wsparcie udzielone jest przez państwo polskie (administrację samorządową)
3.	Czy zastosowane wsparcie dotyczy środków publicznych?	TAK	Instrumentem wsparcia jest kwota zamówienia publicznego, którego źródłem finansowania są środki publiczne
4.	Czy zastosowane wsparcie spowoduje przysporzenie materialne, korzyść ekonomiczną dla beneficjenta?	TAK	Udzielone zamówienie przyniesie korzyść ekonomiczną firmie transportowej w postaci wpływu środków z tytułu realizacji usługi oraz wypracowania zysku lub zmniejszenia straty
5.	Czy zastosowane wsparcie ma charakter selektywny?	TAK	Wsparcie jest adresowane do wybranej firmy

6.	Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji? Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów?	TAK	Zastosowane wsparcie narusza konkurencję. Wybrana firma transportowa jest w sytuacji uprzywilejowanej w relacji do innych podmiotów rynkowych świadczących analogiczną usługę na rynku
7.	Czy zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi?	TAK	Zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową, na rynku tę samą usługę mogą świadczyć inne podmioty, w tym zagraniczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli II.3 zamieszczonej w rozdziale II.

W przypadku wybrania wykonawcy usługi z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych pomocą publiczną będzie kwota udzielenia zamówienia publicznego w dniu podpisania umowy. Jeżeli ustawa zostanie zastosowana, ale zamówienie udzielone zostanie w wartości wyższej, niż wartość rynkowa pomocą publiczną będzie kwota stanowiąca różnicę między kwotą umowną a kwotą rynkową.

3. Udostępnianie majątku szkoły jako przykład pomocy publicznej

Szkoły prowadzone przez organy publiczne przy uregulowanym stanie prawnym nieruchomości otrzymują daną nieruchomość, w której prowadzą działalność statutową – oświatową, w tzw. trwały zarząd⁷. W myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸ szkoła, na rzecz której ustanowiono trwały zarząd, ma przede wszystkim prawo do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej obowiązków oraz do udostępniania nieruchomości innym podmiotom.

⁷ Trwały zarząd jest to prawna forma władania nieruchomością państwową lub samorządową przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Czas oddania nieruchomości w trwały zarząd może być oznaczony albo nieoznaczony. Trwały zarząd ustanawia i przekazuje właściwy organ, który również stwierdza jego wygaśnięcie w określonych przypadkach – w drodze decyzji administracyjnej, Trwały zarząd https://pl.wikipedia.org/wiki/Trwały_zarząd (data odczytu 3.10.2016).

⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2015, poz. 1774 z późn. zm.

Udostępnienie majątku oznaczające transfer zasobów może nastąpić w drodze różnych czynności prawnych, a w szczególności oddania majątku w najem, dzierżawę lub użyczenie. Forma udostępnienia majątku należy do decyzji dyrektora szkoły. Mienie szkoły może być udostępniane bezpłatnie lub za odpłatnością. Jeżeli udostępnione pomieszczenia służą do realizacji nieodpłatnej działalności oświatowej prowadzonej np. przez Związek Harcerstwa Polskiego, to wówczas udzielone wsparcie w postaci np. użyczenia pomieszczeń nie jest pomocą publiczną. Jeżeli jednak szkoła wynajmuje pomieszczenia na potrzeby prowadzenia przez inny podmiot działalności odpłatnej, komercyjnej to istotne jest ustalenie stawki na najem pomieszczeń. Stawka ta nie powinna być niższa niż stawka rynkowa. Jeżeli ustalona z najemcą stawka najmu na 1 m² jest niższa niż stawka rynkowa, wówczas pomocą publiczną jest kwota stanowiąca różnicę między ceną rynkową a ceną uzgodnioną z najemcą.

W związku z tym, że udostępnienie majątku szkoły może stanowić pomoc publiczną, racjonalne wydaje się zapewnienie legalności udzielanej pomocy publicznej poprzez ustanowienie programu pomocowego, określającego ramowe warunki danej transakcji.

W myśl obowiązujących przepisów majątek szkoły prowadzonej przez podmiot publiczny może być udostępniony w ramach wydzielonego rachunku dochodów, o którym wspomniano w rozdziale II. W tym zakresie JST podejmują stosowne uchwały, w tym uchwały ustalające warunki udzielania pomocy publicznej w ramach tzw. programów pomocowych. Sytuacja taka może dotyczyć np. udostępniania pomieszczeń na potrzeby prowadzenia kuchni lub stołówki w szkole, z której korzystają nie tylko uczniowie, pracownicy szkoły, ale i inne osoby. Udzielona pomoc polega na zastosowaniu preferencyjnych stawek z tytułu najmu pomieszczeń przeznaczonych na kuchnię/stołówkę w relacji do stawek rynkowych. W tej sytuacji beneficjentem pomocy jest podmiot komercyjny – podmiot świadczący usługi gastronomiczne. Przy czym może się okazać, że ostatecznym beneficjentem pomocy będzie osoba korzystająca z posiłku, m.in. uczeń (w zamian za niższą stawkę najmu skorzysta z niższej opłaty za obiad).

Z powyższego wynika, że do oceny występowania pomocy publicznej kluczowym zagadnieniem jest to, czy prowadzona przez najemcę kuchnia/stołówka obsługuje tylko dzieci i personel danej szkoły, czy też oferuje odpłatnie obiady dla osób z zewnątrz? W pierwszym przypadku, gdy działalność prowadzona jest na rzecz danej szkoły, wsparcie to można uruchomić bez stosowania przepisów o pomocy *de minimis*. Jeżeli jednak działalność gastronomiczna prowadzona jest choć w części na rzecz innych osób, to przy udzielaniu danego wsparcia stosowane są przepisy o pomocy *de minimis*⁹.

⁹ Wyjaśnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, <https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq1841> (data odczytu 14.10.2016).

Przykład testu pomocy publicznej zastosowanego w zakresie wsparcia polegającego na udostępnieniu pomieszczeń szkoły na prowadzenie przez podmiot komercyjny kuchni/stołówki w szkole, przy założeniu, że działalność gastronomiczna prowadzona jest również dla osób z zewnątrz przedstawia tabela III.2.

4. Ulgi z tytułu zobowiązań podatkowych jako pomoc publiczna w systemie oświaty

Określone w ustawie ordynacja podatkowa ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, tzw. ulgi podatkowe, polegają na¹⁰:

- odroczeniu terminu płatności podatku lub rozłożeniu zapłaty podatku na raty,
- odroczeniu lub rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetek od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek,
- umorzeniu w całości lub w części zaległości podatkowych (wraz z odsetkami), odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej.

Wskutek zastosowania ulgi następuje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku.

Ulga podatkowa udzielona na rzecz podatnika prowadzącego działalność gospodarczą może¹¹:

- a. nie stanowić pomocy publicznej,
- b. stanowić pomoc *de minimis* – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*,
- c. stanowić pomoc publiczną, m.in. udzielaną w celu promowania i wspierania kultury, dziedzictwa narodowego, nauki i oświaty, na szkolenia.

Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych mogą być udzielane jako pomoc indywidualna zgodna z programami rządowymi lub samorządowymi albo udzielane w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach¹². Na poziomie jednostek samorządu terytorialnego mogą być stosowane ulgi podatkowe w zakresie zobowiązań podatkowych, o których mowa w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, tj. podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych oraz opłat: miejscowej, targowej, reklamowej itp.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa, Dz. U. 2015, poz. 613 z późn. zm., art. 67a, par. 1.

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa, op. cit., art. 67 b, par. 1.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa, op. cit., rozdział 7a.

Tabela III.2. Test pomocy publicznej w zakresie wsparcia polegającego na udostępnieniu podmiotowi komercyjnemu pomieszczeń szkoły na preferencyjnych warunkach na rzecz prowadzenia kuchni/stołówki, której usługi kierowane są również do osób trzecich

Lp.	Pytania służące do określenia – czy w ramach danej transakcji występuje pomoc publiczna	Odpowiedź Tak/Nie	Uzasadnienie
1.	Czy ostatecznym beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca (w rozumieniu prawa wspólnotowego)?	TAK	Beneficjentem pomocy jest podmiot komercyjny świadczący na terenie szkoły usługi gastronomiczne
2.	Czy wsparcie zostało zastosowane przez państwo członkowskie?	TAK	Wsparcie udzielone jest przez państwo polskie (administrację samorządową)
3.	Czy zastosowane wsparcie dotyczy środków publicznych?	TAK	Instrumentem wsparcia jest kwota ulgi w zakresie należności cywilnoprawnej należnej JST stanowiącej różnicę między ceną rynkową a ceną (stawką) przyjętą w umowie najmu wynikającą z programu pomocowego
4.	Czy zastosowane wsparcie spowoduje przysporzenie materialne, korzyść ekonomiczną dla beneficjenta?	TAK	Udostępnienie pomieszczeń na preferencyjnych warunkach przyniesie korzyść ekonomiczną podmiotowi komercyjnemu świadczącemu usługi gastronomiczne w postaci wpływu środków z tytułu realizacji usługi oraz wypracowania zysku lub zmniejszenia straty
5.	Czy zastosowane wsparcie ma charakter selektywny?	TAK	Wsparcie jest adresowane do wybranego podmiotu
6.	Czy skutek zastosowania wsparcia następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji? Czy skutek zastosowania wsparcia następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów?	TAK	Zastosowane wsparcie narusza konkurencję. Podmiot świadczący usługi gastronomiczne na terenie szkoły jest w sytuacji uprzywilejowanej w relacji do innych podmiotów rynkowych świadczących analogiczną usługę na rynku
7.	Czy zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi?	TAK	Zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową, na rynku tę samą usługę mogą świadczyć inne podmioty, w tym zagraniczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli II.3 zamieszczonej w rozdziale II.

Dominującym obciążeniem dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą jest podatek od nieruchomości. Zatem warto rozważyć, czy ulga dotycząca tego podatku może mieć cechy pomocy publicznej. Z mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych od podatku od nieruchomości zwolnione m.in. są¹³:

- a. grunty, budynki lub ich części zajęte wyłącznie na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, z wyjątkiem wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, oraz grunty zajęte trwale na obozowiska i bazy wypoczynkowe dzieci i młodzieży,
- b. nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego,
- c. grunty i budynki lub ich części, stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów.

Ponadto przepisy krajowe przyznają jednostkom samorządowym (radzie gminy) uprawnienia do różnicowania stawek np. podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych oraz ustalania wysokości opłat lokalnych¹⁴. W przypadku podatku od nieruchomości różnicowanie stawek może następować w oparciu o różne kryteria, w szczególności rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, lokalizację, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania nieruchomości, stan techniczny oraz wiek budynków. *Zróżnicowanie stawek* wprowadzone aktem prawa miejscowego stanowi pomoc, która może być udzielana wyłącznie jako pomoc *de minimis*¹⁵. Przy czym nie każde zróżnicowanie stawek, np. podatku od nieruchomości, stanowi pomoc. Jeżeli zróżnicowanie stawek podatkowych ma charakter systemowy, tj. stanowi integralny element lokalnego systemu opodatkowania, którego celem nie jest udzielanie pomocy konkretnym przedsiębiorcom, czy też wspieranie konkretnych rodzajów działalności gospodarczej, lecz dotyczy realizacji określonej polityki gminy, nie stanowi pomocy *de minimis*.

Pomoc *de minimis* dotyczy tylko stawek podatkowych dotyczących przedmiotów opodatkowania zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

¹³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 2006, nr 121, poz. 844 z późn. zm., art. 7, ust. 1, pkt 5, 14 i 15.

¹⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach, op. cit., art. 5, ust. 2-4, art. 10, ust. 2, pkt. 19.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, op. cit., art. 20c.

W szczególności chodzi jednak o przypadki obniżenia stawek w stosunku do konkretnych sektorów działalności gospodarczej (np. komercyjnych usług edukacyjnych), konkretnych form opodatkowania działalności gospodarczej (np. karty podatkowej) czy rodzaju działalności gospodarczej (np. działalności dydaktycznej, sportowej, najmu części budynku na prowadzenie kuchni/stołówki).

Przy określaniu wysokości stawek dotyczących budynków rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności rodzaj prowadzonej działalności. Rozpatrując przypadek różnicowania stawek podatkowych, należy brać pod uwagę selektywny charakter wsparcia, tzn. uprzywilejowanie określonego lub określonych przedsiębiorców albo produkcji określonych towarów. Organ stanowiący gminy może w zapisach uchwały uznać przyjęte zróżnicowanie stawek podatku od nieruchomości za pomoc *de minimis*, która jest zgodna z przepisami rozporządzenia Komisji w sprawie stosowania traktatu do pomocy *de minimis*. W takiej sytuacji podmiot udzielający pomocy, czyli jednostka samorządu terytorialnego czy też szkoła, jest zobowiązany do przestrzegania wszystkich zasad wynikających z rozporządzenia, w szczególności do wydania przedsiębiorcy zaświadczenia o pomocy *de minimis*¹⁶.

Pomoc w formie różnicowania stawek podatkowych może być, zgodnie z art. 20c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, udzielana wyłącznie jako pomoc *de minimis* w sytuacji, gdy przedsiębiorca nie spełnia warunków rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006. Dlatego też zastosowanie w stosunku do niego preferencyjnej stawki podatkowej uznanej za pomoc *de minimis* stanowi naruszenie przepisów tego rozporządzenia¹⁷.

Stawka przyjęta dla danego rodzaju działalności w wartości niższej niż podstawowa stanowi stawkę tzw. preferencyjną. Stawka preferencyjna skutkująca dla podatnika mniejszym obciążeniem finansowym w zakresie podatku od nieruchomości może dotyczyć gruntu, budynku czy też budowli. Wówczas wartością pomocy będzie różnica pomiędzy stawką podstawową dla działalności gospodarczej a stawką preferencyjną.

Przykładem pomocy publicznej jest udzielenie ulgi podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości za powierzchnię wynajmowaną na prowadzenie przez podmiot komercyjny kuchni/stołówki w szkole, czego potwierdzeniem jest test pomocy publicznej przedstawiony w tabeli III.3.

¹⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, Dz. U. 2007, nr 53, poz. 354.

¹⁷ Wyjaśnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, <https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq763> (data odczytu 14.10.2016).

5. Dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych jako pomoc *de minimis*

Istotną formą kształcenia zawodowego uczniów – młodocianych jest praktyczna nauka zawodu realizowana u pracodawcy. Przygotowanie zawodowe młodocianych odbywa się w formie¹⁸:

1. Nauki zawodu – która ma na celu przygotowanie młodocianego do pracy w charakterze wykwalifikowanego pracownika lub czeladnika i obejmuje praktyczną naukę zawodu, która jest organizowana u pracodawcy na podstawie umowy o pracę oraz doksztalcania teoretycznego w szkole lub w systemie pozaszkolnym (np. na kursach).
2. Przyuczenia do wykonywania określonej pracy – która ma na celu przygotowanie młodocianego do pracy w charakterze przyuczonego pracownika i może dotyczyć wybranych prac związanych z nauką zawodu określonych w przepisach dotyczących klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego.
3. Rzemieślniczego przygotowania zawodowego młodocianych, zatrudnionych w tym celu u pracodawców będących rzemieślnikami, w zawodach odpowiadających danemu rodzajowi rzemiosła, nieujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, określonych w przepisach dotyczących klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy.

Przyuczenie młodocianego do wykonywania określonej pracy może trwać od 3 do 6 miesięcy. Przyuczenie takie kończy się egzaminem sprawdzającym. Czas trwania, zakres oraz programy przyuczenia do wykonywania określonej pracy ustala pracodawca, biorąc pod uwagę wybrane treści programu nauczania uwzględniającego podstawę programową kształcenia w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego lub programu zapewniającego spełnienie wymagań egzaminacyjnych. Wymagania te są określone w standardach będących podstawą przeprowadzania egzaminu kwalifikacyjnego na tytuł czeladnika w zawodach nieujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, określonych w przepisach dotyczących klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy.

¹⁸ Pracownik młodociany, Państwowa Inspekcja Pracy, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/146499/Pracownik%20mlodocianny%20.pdf> (data odczytu 14.10.2016).

Tabela III.3. Test pomocy publicznej w zakresie wsparcia polegającego na udzieleniu ulgi podatkowej w podatku od nieruchomości na powierzchnię wynajmowaną na prowadzenie kuchni/stołówki w szkole

Lp.	Pytania służące do określenia – czy w ramach danej transakcji występuje pomoc publiczna	Odpowiedź Tak/Nie	Uzasadnienie
1.	Czy ostatecznym beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca (w rozumieniu prawa wspólnotowego)?	TAK	Beneficjentem pomocy jest podmiot komercyjny świadczący na terenie szkoły usługi gastronomiczne
2.	Czy wsparcie zostało zastosowane przez państwo członkowskie?	TAK	Wsparcie udzielone jest przez państwo polskie (administrację samorządową)
3.	Czy zastosowane wsparcie dotyczy środków publicznych?	TAK	Instrumentem wsparcia jest kwota ulgi w zakresie należności cywilnoprawnej należnej JST stanowiącej różnicę między stawką podstawową a stawką preferencyjną
4.	Czy zastosowane wsparcie spowoduje przysporzenie materialne, korzyść ekonomiczną dla beneficjenta?	TAK	Obniżenie stawki podatkowej przyniesie korzyść ekonomiczną podmiotowi komercyjnemu świadczącemu usługi gastronomiczne w postaci zmniejszenia obciążeń finansowych
5.	Czy zastosowane wsparcie ma charakter selektywny?	TAK	Wsparcie jest adresowane do wybranego podmiotu
6.	Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji? Czy wskutek zastosowania wsparcia następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów?	TAK	Zastosowane wsparcie narusza konkurencję. Podmiot świadczący usługi gastronomiczne na terenie szkoły jest w sytuacji uprzywilejowanej w relacji do innych podmiotów rynkowych świadczących analogiczną usługę na rynku
7.	Czy zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi?	TAK	Zastosowane wsparcie wpływa na wymianę handlową, na rynku tę samą usługę mogą świadczyć inne podmioty, w tym zagraniczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli II.3 zamieszczonej w rozdziale II.

Młodociany odbywający przyuczenie do wykonywania określonej pracy otrzymuje wynagrodzenie w wysokości nie mniejszej niż 4% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim kwartale, obowiązującego od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski¹⁹.

Od stycznia 2004 r. pracodawca, który zawarł umowę o pracę z osobą młodocianą w celu przygotowania zawodowego, może ubiegać się o środki przeznaczone na częściowe pokrycie kosztów tego kształcenia²⁰. Do 31 sierpnia 2012 r. mimo występowania większości przesłanek dotyczących występowania pomocy publicznej kwestia ta nie była jednoznacznie rozstrzygnięta²¹. Dopiero wejście w życie z dniem 1 września 2012 r. zmiany ustawy o systemie oświaty usankcjonowało *dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych* w kategorii pomocy *de minimis*. Zgodnie z brzmieniem nowego przepisu²² dofinansowanie to stanowi pomoc *de minimis* udzielaną zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniach Komisji Europejskiej²³.

Dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych jest przyznawane pod warunkiem, że²⁴:

1. Pracodawca lub osoba prowadząca zakład w imieniu pracodawcy albo osoba zatrudniona u pracodawcy ma kwalifikacje wymagane do prowadzenia przygotowania zawodowego młodocianych.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, Dz. U. 2014, poz. 232.

²⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 70b, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, Dz. U. 2014, poz. 232 oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu, Dz. U. 2015, poz. 1183.

²¹ Obowiązujące do 31 sierpnia 2012 r. brzmienie ustawy o systemie oświaty nie wskazywało, że przekazane środki należy interpretować w kontekście przepisów o pomocy publicznej. Należy jednak wskazać, że obowiązek ten w odniesieniu do wsparcia udzielanego ze środków publicznych na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, wynika wprost z przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przedmiotowe wsparcie spełniało przesłanki określone w art. 107, ust. 1 traktatu i w związku z tym podlegało przepisom o pomocy publicznej. Wynika z tego, że przed nowelizacją ustawy o systemie oświaty również istniał obowiązek zapewnienia zgodności udzielanej dotacji z przepisami określającymi warunki jej dopuszczalności.

²² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 70 b, ust. 11.

²³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2013, L 352, s. 1 lub rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym, Dz. Urz. UE 2013, L 352, s. 9.

²⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit., art. 70 b, ust. 1.

2. Młodociany pracownik ukończył naukę zawodu lub przyuczenie do wykonywania określonej pracy i zdał egzamin zgodnie z przepisami w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania.

Pracodawca, który zawarł umowę o pracę z młodocianym pracownikiem zamieszkałym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, jest zobowiązany powiadomić o tym fakcie organ wykonawczy JST. Jeżeli pracodawca jest rzemieślnikiem, to zobowiązany jest on powiadomić również izbę rzemieślniczą właściwą ze względu na siedzibę rzemieślnika.

Dofinansowanie przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce zamieszkania młodocianego pracownika w drodze decyzji administracyjnej, po stwierdzeniu spełnienia powyższych warunków. Źródłem finansowania wypłaty dofinansowania są środki pochodzące z Funduszu Pracy. Wysokość kwoty dofinansowania kosztów kształcenia jednego młodocianego pracownika przedstawia tabela III.4.

Tabela III.4. Wysokość kwoty dofinansowania kosztów kształcenia jednego młodocianego pracownika

Tryb nauki	Wysokość dofinansowania	
	do 31.08.2012	od 1.09.2012
W przypadku nauki zawodu przy okresie kształcenia wynoszącym 24 miesiące	4587 zł	4587 zł (wypłacane na mocy przepisów przejściowych do 31.12.2014 r.)
W przypadku nauki zawodu przy okresie kształcenia wynoszącym 36 miesięcy (jeżeli okres kształcenia jest krótszy niż 36 miesięcy, kwotę dofinansowania wypłaca się w wysokości proporcjonalnej do okresu kształcenia)	do 7645 zł	do 8081 zł
Przyuczenie do wykonywania określonej pracy (za każdy pełny miesiąc kształcenia)	240 zł	254 zł

Źródło: art. 70b, ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 2004, nr 256, poz. 2572 oraz ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, nr 205, poz. 1206.

Kwoty dofinansowania podlegają waloryzacji wskaźnikiem towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, jeżeli wskaźnik ten w roku kalendarzowym poprzedzającym rok, w którym następuje wypłata dofinansowania, wynosi co najmniej 105%. Pomocą publiczną jest wartość wyrażana w kwocie pieniężnej,

po przeliczeniu jej w sposób pozwalający na ustalenie kwoty, jaką otrzymałby beneficjent pomocy, gdyby została ona udzielona w formie dotacji. Dniem udzielenia pomocy jest dzień wydania decyzji o udzieleniu dofinansowania. Równowartość pomocy w euro ustala się według kursu średniego walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu udzielenia pomocy.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że możliwość uzyskania dofinansowania kosztów poniesionych z tytułu zatrudnienia i przygotowania zawodowego młodocianych daje pracodawcy, poza ustawą o systemie oświaty, również art. 12, ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁵. Tryb i zasady jego udzielania określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Z przepisu § 6 rozporządzenia o młodocianych wynika, że dofinansowanie to stanowi pomoc przeznaczoną na szkolenie w rozumieniu rozporządzenia Komisji nr 800/2008²⁶. Zgodnie z art. 2, pkt 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006²⁷, pomoc *de minimis* kumuluje się z pomocą inną niż *de minimis* (np. na szkolenia) w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych. Oznacza to, że pomocy *de minimis* nie należy łączyć z inną pomocą (w odniesieniu do tych samych kosztów), jeżeli jej udzielenie doprowadziłoby do przekroczenia intensywności tej pomocy (na szkolenia).

Jeśli zarówno pomoc *de minimis* (dotacja z gminy), jak i pomoc na szkolenie (refundacja Ochotniczych Hufców Pracy) odnoszą się do tej samej osoby młodocianej, wówczas podlegają one kumulacji, ponieważ pokrywają te same koszty kwalifikujące się do pomocy (koszty zatrudnienia i przygotowania zawodowego młodocianego, przy czym zatrudnienie jest tu jedynie formalnym elementem kształcenia, podobnie jak w przypadku stażu czy praktyki). W związku z tym udzielenie przez gminę pomocy *de minimis* nie może doprowadzić do przekroczenia maksymalnej dopuszczalnej intensywności pomocy szkoleniowej otrzymanej z Ochotniczych Hufców Pracy.

Udzielenie pomocy *de minimis* każdorazowo powinno być poprzedzone analizą zaświadczeń lub oświadczeń pracodawcy, dotyczących otrzymanej przez niego pomocy *de minimis* z innych źródeł i innych tytułów. W tym celu należy sprawdzić, czy zadeklarowana kwota pomocy *de minimis* otrzymana

²⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2015, poz. 149.

²⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. Urz. UE 2008, L 214/3.

²⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2006, L 379/5.

w okresie ostatnich 3 lat wraz z pomocą *de minimis*, jaką planuje udzielić gmina, nie spowoduje przekroczenia dopuszczalnej kwoty tej pomocy, tj. 200 tys. euro (100 tys. euro, gdy pracodawca prowadzi działalność gospodarczą w sektorze transportu drogowego). W przypadku gdy łączna wartość pomocy *de minimis* spowoduje przekroczenie tej kwoty, dopuszczalne jest udzielenie dotacji w wielkości pomniejszonej w taki sposób, by nie została przekroczona maksymalna kwota pomocy *de minimis*²⁸.

6. Rodzaje oraz wielkość pomocy publicznej potencjalnej i udzielonej przez Gminę Miejską Kraków oraz prowadzone przez gminę szkoły

Usługa transportu uczniów w Gminie Miejskiej Kraków, zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty oraz ustawy Prawo zamówień publicznych, zlecana jest firmie zewnętrznej wybranej w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego. Podmiotem wyznaczonym do realizacji tego zdania w imieniu gminy jest odrębna jednostka budżetowa utworzona na podstawie art. 5, ust. 9 ustawy o systemie oświaty do prowadzenia obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, która przygotowuje dokumentację, przeprowadza postępowanie, czyli w imieniu gminy wyłania usługobiorcę. W związku z zapisami ustawy o systemie oświaty oraz w celu zapewnienia odpowiednich warunków transportu usługa ta zlecana jest w podziale na usługę świadczoną na rzecz uczniów pełnosprawnych i niepełnosprawnych. Źródłem finansowania tego zadania są dochody własne jednostki samorządowej pochodzące z podatków i opłat lokalnych.

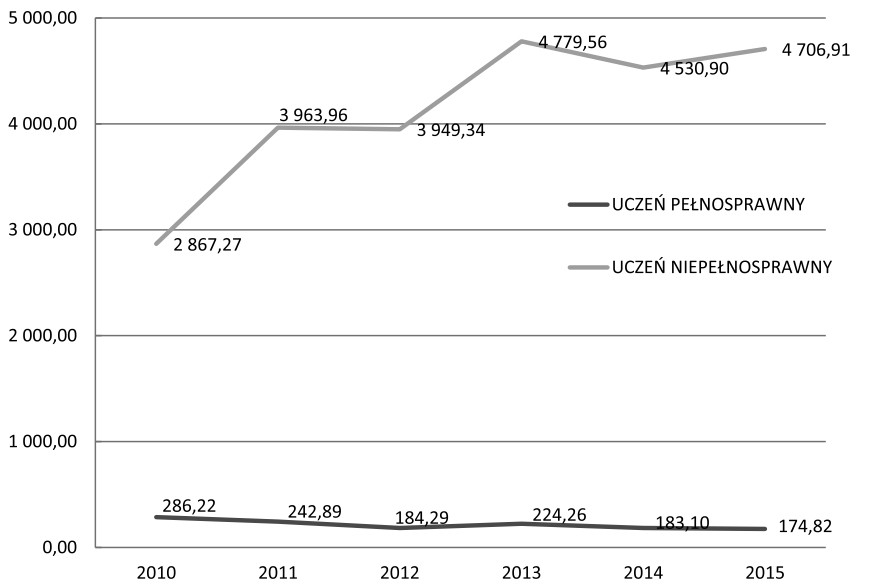
W przypadku gdy zamówienie na transport uczniów zlecone zostałyby z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych pomocą publiczną byłaby wartość zamówienia określona w treści umowy (na dzień zawarcia umowy). Wielkość potencjalnej pomocy publicznej w tym zakresie, w przypadku niezastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, przedstawia wykres III.1.

Innym przykładem pomocy publicznej udzielonej przez gminę jest *ulga w zakresie stawki czynszu za najem pomieszczeń*. W ramach racjonalizacji wydatków na oświatę w 2012 r. Gmina Miejska Kraków podjęła decyzję o tzw. prywatyzacji stołówek szkolnych prowadzonych w szkołach podstawowych i gimnazjach. Program ten polegał na oddaniu w najem (ajencję) pomieszczeń przeznaczonych na kuchnie/stołówki szkolne w ręce pracowników dotychczas

²⁸ Wyjaśnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, <https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq1847> (data odczytu 14.10.2016).

zatrudnionych w szkole lub innych podmiotów, które zostały zobowiązane do zatrudnienia dotychczasowych pracowników kuchni.

Wykres III.1. Wielkość potencjalnej pomocy publicznej jako wartość umowy na usługę transportu uczniów w Gminie Miejskiej Kraków w latach 2010-2015 (w tys. zł)



Źródło: pracowanie własne na podstawie danych otrzymanych od Zespołu Ekonomiki Oświaty w Krakowie.

W drodze zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie najmu pomieszczeń w budynkach samorządowych szkół podstawowych i gimnazjów na prowadzenie kuchni/stołówki²⁹ wyrażona została zgoda na *oddanie w najem* pomieszczeń kuchennych dla podmiotów zatrudniających dotychczasowych pracowników szkoły *w formie bezprzetargowej*. Przy braku zainteresowania najmem pomieszczeń przez podmiot dotychczas działający na terenie szkoły, wybór innego podmiotu odbywał się w drodze postępowania zmierzającego do wyboru najkorzystniejszej oferty. Dyrektorzy uzyskali zgodę na najem

²⁹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1831/2012 z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie najmu pomieszczeń w budynkach samorządowych szkół podstawowych i gimnazjów na prowadzenie kuchni/stołówki, http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2012/1831/w_sprawie_najmu_pomieszczen_w_budynkach_samorzadowych_szkol_podstawowych_i_gimnazjow_na_prowadzenie_kuchni.html (data odczytu 24.10.2016).

pomieszczeń kuchennych/stołówki, w przypadku gdy posiadali trwały zarząd na czas oznaczony do 3 lat. Natomiast przy braku ustanowionego prawa trwałego zarządu na nieruchomości zgoda dotyczyła najmu na czas do jednego roku.

Minimalna miesięczna stawka czynszu została ustalona na poziomie 1 zł/m² (bez podatku VAT). Wysokość stawki uzależniona została od liczby osób korzystających z posiłków, w tym liczby uczniów korzystających z posiłków (im mniej uczniów stołujących się, tym wyższa stawka czynszu). W związku z zapisami uchwały w sprawie źródeł dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i ich przeznaczenia (...) ³⁰ wpływy z tytułu udostępniania mienia będącego w zarządzie bądź użytkowaniu szkoły, a w szczególności czynsz z tytułu wynajmu pomieszczeń kuchni i stołówki gromadzone są na wyodrębnionym rachunku bankowym, tzw. wydzielonym rachunku dochodów, o którym mowa w rozdziale II, z rachunku tego realizowane są następnie wydatki, głównie na bieżące funkcjonowanie szkoły.

Preferencyjną stawkę czynszu dotyczącą najmu pomieszczeń na prowadzenie kuchni/stołówki w szkole przyjęto w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, niezależnie od formy prawnej oraz sposobu finansowania ich działalności. Obniżone stawki czynszu stanowią pomoc *de minimis* udzielaną w zakresie i na zasadach wynikających z rozporządzenia Komisji (UE) w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* ³¹, z uwzględnieniem ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej ³². Zgodnie z zasadami ustalania wielkości pomocy publicznej, w tym przypadku pomocą jest kwota będąca różnicą między rynkową stawką najmu a stawką pobieraną od najemcy. W związku z tym, że trudno jest przyjąć jedną stawkę rynkową dla wszystkich szkół podstawowych i gimnazjów ulokowanych w różnych częściach miasta, dla oszacowania wielkości pomocy publicznej

³⁰ Uchwała nr LI/953/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie źródeł dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i ich przeznaczenia oraz sposobu i trybu sporządzania planów finansowych dla wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych uchylająca uchwałę Nr CXIV/1537/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 października 2010 roku w sprawie źródeł dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i ich przeznaczenia oraz sposobu i trybu sporządzania planów finansowych dla wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D18464%26typ%3DU (data odczytu 24.10.2016).

³¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2013, L 352, s. 1.

³² Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm.

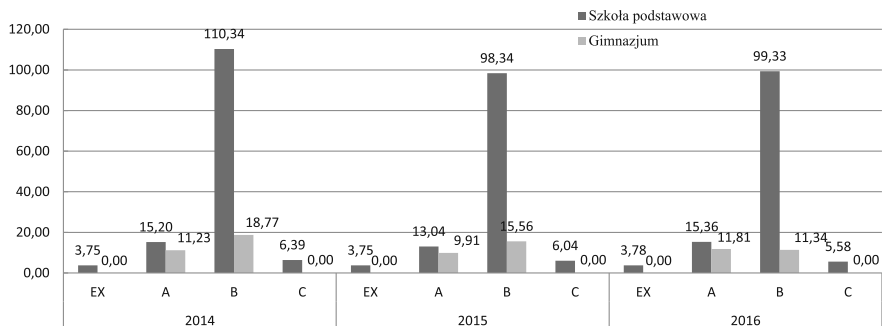
przyjęto stawkę ustaloną w Gminie Miejskiej Kraków dla innych lokali użytkowych wynajmowanych przez jednostkę budżetową zajmującą się najmem, dzierżawą, administracją i zarządzaniem lokalami gminy. W myśl zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie³³ stawka czynszu lokalu użytkowego uzależniona została od rodzaju działalności, planowanej do prowadzenia w tym lokalu, położenia lokalu (parter czy wyższa kondygnacja) oraz strefy miasta – ulicy, na której ten lokal się znajduje. Przy czym strefy miasta (EX, A, B, C) ustalone zostały odrębnym zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa³⁴. Zgodnie z obowiązującym w 2016 r. załącznikiem do zarządzenia w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie stawka czynszu netto (bez należnego podatku VAT) za 1 m² lokalu użytkowego przeznaczonego na działalność gastronomiczną (grupa II) wynosi dla lokalu użytkowego w strefie EX znajdującego się na parterze budynku 37 zł, na wyższej kondygnacji 30,30 zł, dla lokalu w strefie A wynosi 28,50 zł, dla lokalu w strefie B wynosi 21,90 zł, dla lokalu w strefie C wynosi 15,30 zł.

Przyjmując nierynkowe, lecz gminne stawki najmu lokalu użytkowego za 1 m² oraz minimalną stawkę czynszu (1 zł/m²) ustaloną w zarządzeniu Prezydenta Miasta Krakowa, w każdej szkole podstawowej i gimnazjum określono wielkość pomocy publicznej przypadającej na 1 m². Po przemnożeniu przez wynajmowaną powierzchnię ustalono wielkość potencjalnej pomocy publicznej udzielonej w danej szkole. Suma wielkości pomocy publicznej wszystkich szkół objętych programem pozwoliła na oszacowanie potencjalnej wielkości pomocy w Gminie Miejskiej Kraków w latach 2014-2016, co pokazano na wykresie III.2.

³³ Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 3652/2015 PMK z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 2760/2013 PMK z dnia 24 września 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2015/3652/w_sprawie_zmiany_zarzadzenia_Nr_2760/2013_Prezdydenta_Miasta_Krakowa_z_dnia_24.09.2013_r_w_sprawie_trybu_i_szczegolowych_warunkow_najmu_lokali_uzytkowych_stanow.html (data odczytu 24.10.2016).

³⁴ Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1852/2007 z dnia 7 września 2007 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości stanowiących własność, współwłasność lub będących w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Kraków, http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2007/1852/w_sprawie_ustalenia_stawek_czynszu_dzierzawnego_nieruchomosci_stanowiacych_wlasnosc_wspolwlasnosc_lub_bedacych_w_uzytkowaniu_wieczystym_Gminy_Miejskiej_Krakow.html (data odczytu 24.10.2016).

Wykres III.2. Szacowana wielkość potencjalnej pomocy publicznej udzielonej w zakresie stawki czynszu za najem pomieszczeń na kuchnię/stołówkę przez Gminę Miejską Kraków w latach 2014-2016 (w tys. zł)



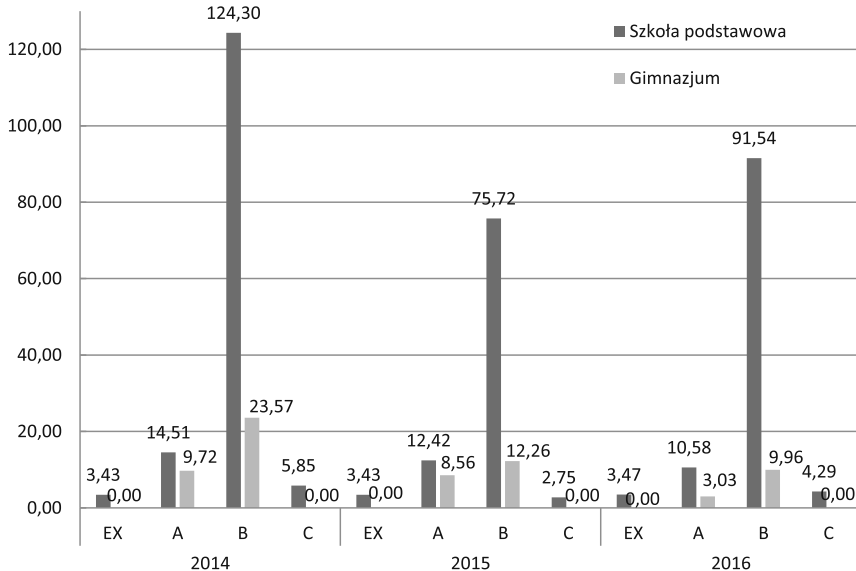
Na osi odciętej przedstawiono potencjalną wielkość pomocy publicznej obliczoną jako różnicę stawki ustalonej oraz stawki najmu wynoszącej 1 zł dla budynków w różnych strefach miasta, gdzie:

- 2014 r. i 2015 r. EX = 36,70 zł – 1 zł = 35,70 zł, A = 28,20 zł – 1 zł = 27,20 zł, B = 21,70 zł – 1 zł = 20,70 zł, C = 15,20 zł – 1 zł = 14,20 zł,
- 2016 r. EX = 37 zł – 1 zł = 36 zł, A = 28,50 zł – 1 zł = 27,50 zł, B = 21,90 zł – 1 zł = 20,90 zł, C = 15,30 zł – 1 zł = 14,30 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do zarządzenia nr 2760/2013 PMK z dnia 24 września 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie oraz załącznika do Zarządzenia nr 3652 MK z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 2760/2013 PMK z dnia 24 września 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie.

Przyjmując inne założenie polegające na ustaleniu pomocy publicznej w oparciu o faktyczne stawki najmu (za 1 m²) określone przez dyrektorów szkół oraz nierynkowe, lecz gminne stawki najmu lokalu użytkowego za 1 m² ustalone przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, dokonano szacunku wielkości pomocy udzielanej w każdej szkole podstawowej i gimnazjum (na 1 m²). Po przemnożeniu przez wynajmowaną powierzchnię ustalono wielkość pomocy publicznej udzielonej przez dyrektora danej szkoły. Suma wielkości pomocy publicznej wszystkich szkół objętych programem pozwoliła na oszacowanie faktycznej wielkości pomocy udzielonej w Gminie Miejskiej Kraków w latach 2014-2016, co pokazano na wykresie III.3.

Wykres III.3. Szacowana wielkość faktycznej pomocy publicznej udzielonej w zakresie stawki czynszu za najem pomieszczeń na kuchnię/stołówkę w Gminie Miejskiej Kraków w latach 2014- 2016 (w tys. zł)



Na osi odciętej przedstawiono faktyczną wielkość pomocy publicznej obliczoną jako różnicę stawki ustalonej oraz faktycznej stawki najmu w poszczególnych strefach miasta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: załącznika do zarządzenia nr 2760/2013 PMK z dnia 24 września 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie oraz załącznika do Zarządzenia nr 3652 PMK z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 2760/2013 PMK z dnia 24 września 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie.

Przykładem pomocy publicznej udzielonej przez jednostkę samorządową jest *ulga podatku od nieruchomości za powierzchnię szkoły wynajmowaną przez przedsiębiorcę do prowadzenia kuchni/stołówki*. W związku z przyjętą polityką prywatyzacji stołówek szkolnych w Gminie Miejskiej Kraków podjęto decyzję o ustaleniu programu pomocowego w zakresie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości za najem pomieszczeń przeznaczonych na kuchnię/stołówkę w szkole. Celem programu było wsparcie podmiotu podejmującego na terenie szkoły działalność gospodarczą polegającą na przygotowywaniu posiłków sprzedawanych w szczególności dzieciom i młodzieży szkolnej. Skutkiem zastosowanego programu pomocowego miała być niższa stawka za posiłek sprzedawany uczniom.

Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Krakowa w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości³⁵ stawka podstawowa dotyczyła opodatkowania budynku lub jego części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. W okresie od 1.01.2014 r. do 31.12.2015 r. wynosiła ona 23,03 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. Ponadto zgodnie z uchwałą przyjęte zostały stawki preferencyjne dla części budynków, m.in.: zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie produkcji wyrobów piekarniczych, cukierniczych, mięsnych oraz prowadzenia stołówki szkolnej w budynku szkoły w wysokości 9,21 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. Pomocą publiczną była więc różnica między stawką podstawową 23,03 zł za 1 m² a stawką preferencyjną 9,21 zł za 1 m² i wynosiła 13,82 zł na 1 m² powierzchni użytkowej.

Od 1 stycznia 2016 r. w Gminie Miejskiej Kraków zmianie uległy stawki podatku od nieruchomości wprowadzone kolejną uchwałą w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości³⁶. Stawka podstawowa dotycząca opodatkowania budynków i ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej ustalona została w wysokości 22,86 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. Stawkę preferencyjną pobieraną z tytułu opodatkowania budynków i ich części zajętych na prowadzenie stołówek szkolnych w budynkach szkół przyjęto na poziomie 1,14 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. Zatem wielkość pomocy publicznej stanowiąca różnicę między stawką podstawową 22,86 zł za 1 m² a stawka preferencyjną 1,14 za 1 m² wynosi 21,72 zł za 1 m² powierzchni użytkowej.

Wymienione stawki preferencyjne dotyczące najmu pomieszczeń na prowadzenie kuchni/stołówki w szkole zastosowano w odniesieniu do podatników prowadzących działalność gospodarczą niezależnie od formy prawnej oraz sposobu finansowania. Stawki te stanowią pomoc *de minimis* udzielaną w zakresie i na zasadach wynikających z rozporządzenia Komisji (UE) w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

³⁵ Uchwała nr XCII/1357/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 grudnia 2013 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwała&query=id%3D19968%26typ%3Du (data odczytu 27.10.2016).

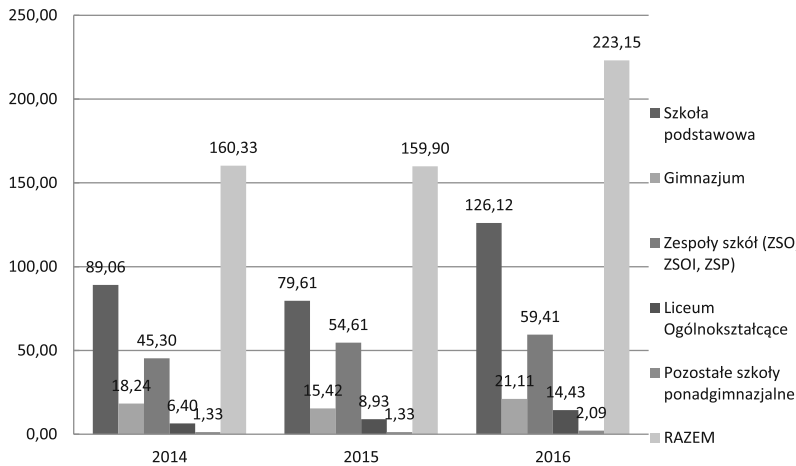
³⁶ Uchwała nr XXX/487/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwała&query=id%3D21129%26typ%3Du (data odczytu 27.10.2016).

do pomocy *de minimis*³⁷ z uwzględnieniem ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁸.

Przedstawiony program pomocowy został wprowadzony w roku 2014. Przed 2014 r. nie obowiązywał żaden program wprowadzający stawki preferencyjne dla pomieszczeń przeznaczonych na prowadzenie przez podmiot komercyjny kuchni/stołówki w szkole.

Wartość ulgi w podatku od nieruchomości zastosowanej w stosunku do części budynków szkolnych zajętych na prowadzenie kuchni/stołówki w szkołach prowadzonych przez Gminę Miejską Kraków w latach 2014-2016 przedstawia wykres III.4.

Wykres III.4. Ulga w podatku od nieruchomości za powierzchnie wynajęte pod kuchnię/stołówkę jako pomoc *de minimis* udzielona przez Gminę Miejską Kraków w latach 2014-2016 (w tys. zł)



Na osi odciętej przedstawiono wielkość pomocy publicznej obliczoną jako różnicę stawki podstawowej oraz stawki preferencyjnej, gdzie:

- w 2014 r. i 2015 r. wielkość pomocy publicznej wynosi 23,03 zł – 9,21 zł = 13,82 zł,
- w 2016 r. wielkość pomocy publicznej wynosi 22,86 zł – 1,14 zł = 21,72 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie par. 1, ust. 2, 3 i 4 uchwały nr XCII/1357/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 grudnia 2013 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości (stawki obowiązujące od 1.01.2014 r.) oraz par. 1, ust. 2 i 3 uchwały nr XXX/487/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości (stawki obowiązujące od 1.01.2016 r.).

³⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 traktatu, op. cit., s. 1.

³⁸ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, op. cit.

Pomoc publiczna w postaci *dofinansowania krakowskich przedsiębiorców w zakresie kosztów kształcenia młodocianych* w Gminie Miejskiej Kraków następuje w oparciu o wniosek złożony przez pracodawcę wraz z dodatkowymi dokumentami, a w szczególności zaświadczeniami o pomocy *de minimis* czy też oświadczeniami o wielkości pomocy *de minimis* otrzymanej w tym okresie, albo o nieotrzymaniu takiej pomocy. Wniosek podlega weryfikacji pod względem formalnym i merytorycznym zgodnie z ustawą Kodeks postępowania administracyjnego. Po pozytywnej weryfikacji wniosku wydawana jest decyzja administracyjna przyznająca danemu pracodawcy kwotę dofinansowania. Środki na ten cel uruchamiane są z odrębnego rachunku bankowego, zasilanego przez wpływy pochodzące z Funduszu Pracy. Wydatki realizowane na poczet pracodawców ujmowane są w ewidencji pozabilansowej. Na koniec roku Gmina Miejska Kraków jest w obowiązku rozliczyć się z Funduszem Pracy ze środków otrzymanych i wykorzystanych na poczet dofinansowania pracodawców. Liczbę uczniów, na rzecz których udzielono dofinansowania, oraz liczbę pracodawców, którym przekazano środki na dofinansowanie kształcenia młodocianych w latach 2007-2015, przedstawia wykres III.5.

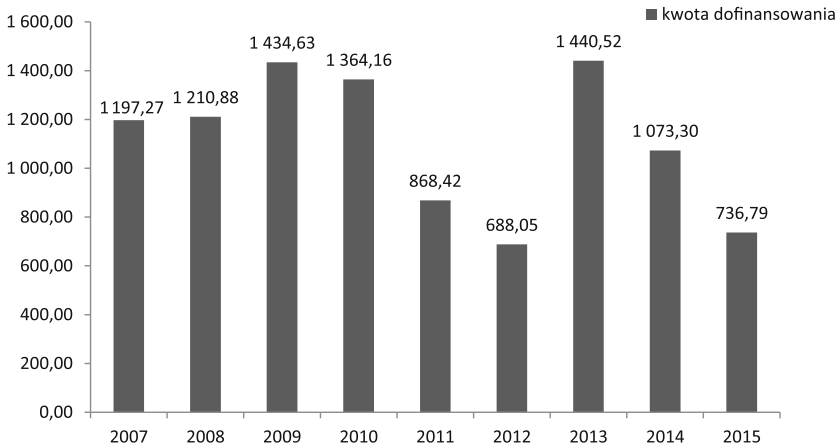
Wykres III.5. Liczba uczniów/pracodawców, którym udzielono dofinansowania w Gminie Miejskiej Kraków w latach 2007-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych od Zespołu Ekonomiki Oświaty w Krakowie.

Kwotę dofinansowania udzielonego pracodawcom z tytułu kształcenia młodocianych w Gminie Miejskiej Kraków w latach 2007-2015, czyli wielkość pomocy *de minimis* udzielonej przez Gminę w tym zakresie, przedstawia wykres III.6.

Wykres III.6. Kwota dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych w Gminie Miejskiej Kraków w latach 2007-2015 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych od Zespołu Ekonomiki Oświaty w Krakowie.

Analiza struktury dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych przyznanego pracodawcom w Gminie Miejskiej Kraków wskazuje, że największe kwoty były przekazywane na rzecz pracodawców zajmujących się branżą samochodową i kształcących młodocianych w zawodach blacharz samochodowy, mechanik pojazdów samochodowych, lakiernik samochodowy.

7. Zakończenie

Pomoc publiczna udzielana przez organy prowadzące placówki oświatowe ogranicza się do kilku rodzajów działań. Najczęściej spotykanymi przykładami pomocy publicznej udzielanej w systemie oświaty jest wykorzystanie obiektów szkolnych do prowadzenia działalności komercyjnej, ulgi z tytułu zobowiązań podatkowych oraz dofinansowanie kształcenia zawodowego uczniów – młodocianych, wspierające praktyczną naukę zawodu realizowaną u pracodawcy. Wszystkie te działania są ściśle regulowane przepisami prawnymi i umożliwiają udzielanie pomocy publicznej tylko w ograniczonym zakresie. Dane dotyczące udzielanej pomocy publicznej w Gminie Miejskiej Kraków wskazują na niewielki udział tych środków w stosunku do wszystkich wydatków ponoszonych przez Kraków na zadania związane z oświatą.

Bibliografia

1. Pojęcie pomocy publicznej, <http://slideplayer.pl/slide/430071/> (data odczytu 12.10.2016).
2. Pracownik Młodociany, Państwowa Inspekcja Pracy, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/146499/Pracownik%20mlodociany%20.pdf> (data odczytu 14.10.2016).
3. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2013, L 352.
4. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym, Dz. Urz. UE, 2013, L 352.
5. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2006, L 379/5.
6. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. Urz. UE 2008, L 214/3.
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu, Dz. U. 2015, poz. 1183.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, Dz. U. 2007, nr 53, poz. 354.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, Dz. U. 2014, poz. 232.
10. Trwały zarząd https://pl.wikipedia.org/wiki/Trwały_zarząd (data odczytu 3.10.2016).
11. Uchwała nr LI/953/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie źródeł dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i ich przeznaczenia oraz sposobu i trybu sporządzania planów finansowych dla wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych uchylająca uchwałę nr CXIV/1537/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 października 2010 r. w sprawie źródeł dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i ich przeznaczenia oraz sposobu i trybu sporządzania planów finansowych dla wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D18464%26typ%3DU (data odczytu 24.10.2016).
12. Uchwała nr XCII/1357/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 grudnia 2013 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, <http://www.bip>.

- krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D19968%26typ%3Du (data odczytu 27.10.2016).
13. Uchwała nr XXX/487/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D21129%26typ%3Du (data odczytu 27.10.2016).
 14. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 2006, nr 121, poz. 844 z późn. zm.
 15. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, nr 205, poz. 1206.
 16. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2015, poz. 149.
 17. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2015, poz. 1774 z późn. zm.
 18. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa, Dz. U. 2015, poz. 613 z późn. zm.
 19. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2015, poz. 2164 z późn. zm.
 20. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm.
 21. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 2004, nr 256, poz. 2572.
 22. Wyjaśnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konkurentów, <https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq1847> (data odczytu 14.10.2016).
 23. Wyjaśnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konkurentów, <https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq1841>, (data odczytu 14.10.2016).
 24. Wyjaśnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konkurentów, <https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq763> (data odczytu 14.10.2016).
 25. Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1831/2012 z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie najmu pomieszczeń w budynkach samorządowych szkół podstawowych i gimnazjów na prowadzenie kuchni/stołówki, http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2012/1831/w_sprawie_najmu_pomieszczen_w_budynkach_samorzadowych_szkol_podstawowych_i_gimnazjow_na_prowadzenie_kuchni.html (data odczytu 24.10.2016).
 26. Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1852/2007 z dnia 7 września 2007 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu dzierżawnego nieruchomości stanowiących własność, współwłasność lub będących w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Kraków, <http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2007/1852/>

w_sprawie_ustalenia_stawek_czynszu_dzierzawnego_nieruchomosci_stanowiacych_wlasnosc_wspolwlasnosc_lub_bedacych_w_uzytkowaniu_wieczystym_Gminy_Miejskiej_Krakow.html (data odczytu 24.10.2016).

27. Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 3652/2015 PMK z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 2760/2013 PMK z dnia 24 września 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, http://bip.krakow.pl/zarządzenie/2015/3652/w_sprawie_zmiany_zarządzenia_Nr_2760/2013_Prezydenta_Miasta_Krakowa_z_dnia_24.09.2013_r_w_sprawie_trybu_i_szczegolowych_warunkow_najmu_lokali_uzytkowych_stanow.html (data odczytu 24.10.2016).

Józefa Famielec

ROZDZIAŁ IV

GOSPODARKA ODPADAMI KOMUNALNYMI JAKO DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA REALIZOWANA W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM

1. Wprowadzenie

Pomoc publiczna, będąca przedmiotem rozważań w niniejszej monografii, jest kategorią złożoną i kontrowersyjną, zarówno co do jej definiowania, teoretycznych, prawnych i politycznych podstaw, jak i pomiaru, i rachunków (finansowych oraz ilościowych). Zasadniczo kojarzy się z nią współfinansowanie działalności inwestycyjnej i rozwojowej przedsiębiorców i sektorów gospodarki narodowej, niezbędnej do osiągnięcia zdolności do konkutowania na rynkach oraz wzrostu gospodarczego, mierzonego PKB na mieszkańca. Osiągnięcie jego poziomu w wysokości 75% średniej państw członkowskich UE spowoduje utratę podstaw korzystania z funduszy UE przez Polskę. W tym ujęciu pomoc publiczna byłaby instrumentem stopniowo zanikającym. Instrument ten oferuje nie tylko polityka UE, ale i polityka gospodarcza w ogóle. Stanowi on ekonomiczne i społeczne uzupełnienie stosunków rynkowych w dziedzinach, w których rynek albo zawodzi, albo nie jest zainteresowany świadczeniem usług dla różnych grup społecznych. Do takich obszarów należy gospodarka odpadami komunalnymi. Są co najmniej dwie przyczyny, aby władza publiczna – państwo i samorządy uczestniczyły w kształtowaniu i realizacji usług zbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, a mianowicie ich związek z ochroną środowiska oraz charakter tych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. O ile pomoc publiczna związana z celami ochrony środowiska jest dość rozpoznana, to aspekt gospodarki odpadami jako obszaru usług o ogólnym interesie gospodarczym wymaga teoretycznej i praktycznej analizy, której dokonano w niniejszym rozdziale.

2. Odpady i gospodarka odpadami komunalnymi – problem społeczny i makroekonomiczny

Odpady to każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany¹. Odpady są obiektywnym i nieuniknionym zjawiskiem w gospodarowaniu i mogą stanowić źródło surowców wtórnych oraz paliw, w tym sensie mogą być pożyteczne gospodarczo i społecznie. Nie mają takiego atrybutu odpady niebezpieczne, uznawane za takie ze względu na ich skład i takie właściwości jak: szkodliwe, toksyczne, żrące, rakotwórcze, mutagenne itp. Wśród kryteriów klasyfikacji odpadów szczególnego znaczenia nabrało źródło ich powstawania. Jednym z nich jest gospodarstwo domowe, zamieszkiwane przez mieszkańców społeczności lokalnej, gospodarujących i zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Mają one ścisły związek z procesami konsumpcji osób fizycznych, a te mają miejsce nie tylko w gospodarstwie domowym, lecz także w działalności przemysłowej, usługowo-handlowej, w funkcjonowaniu instytucji.

Przez pojęcie gospodarki odpadami rozumie się wszelkie przedsięwzięcia, działania czy też procedury, które wiążą się z unikaniem i ograniczaniem powstawania odpadów, ich unieszkodliwianiem i utylizacją oraz odzyskiem surowców wtórnych, a następnie ich ponownym użyciem. Pojęcie to obejmuje zarówno działania w zakresie planowania, jak i realizacji przedsięwzięć oraz ich kontroli. Gospodarka odpadami – w ustawie o odpadach – to: zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów.

Aspekty gospodarki odpadami obejmują:

- uregulowania prawne, wszelkie wytyczne, normy i standardy w zakresie wytwarzania i utylizacji odpadów,
- plany gospodarki odpadami na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym oraz międzypaństwowym,
- sprawozdawczość związana z wytwarzaniem i zagospodarowywaniem odpadów, m.in. zestawienia obejmujące ilości powstałych odpadów, ich skład i rodzaje,
- zagadnienia związane z określeniem właściwości odpadów, ich składu, toksyczności itp. oraz z szacowaniem i prognozowaniem ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów,
- zbiórka i transport odpadów,

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. 2013, poz. 21 z późn. zm.

- przetwarzanie odpadów, metody i technologie ich recyklingu, odzysku surowców i energii czy ich utylizacji,
- zagadnienia związane z unieszkodliwianiem odpadów poprzez deponowanie na składowiskach, technologie składowania odpadów, zarządzanie składowiskiem itp.

Gospodarka odpadami może być rozpatrywana w ujęciu procesowym i przedmiotowym². W procesach gospodarki odpadami preferowane jest zapobieganie powstawaniu odpadów, a najmniej pożądane jest ich składowanie. W układzie przedmiotowym wyróżnia się rodzaje odpadów, wśród nich odpady komunalne, generowane w gospodarstwach domowych, a także w jednostkach gospodarczych, głównie usługowych, jeśli są podobne pod względem składu i charakteru do tych tworzonych w gospodarstwach domowych i nie zawierają odpadów niebezpiecznych. Odpady komunalne to jedna z grup odpadów, obok przemysłowych, niebezpiecznych, ścieków, odpadów medycznych, ścieków itp.

Warunki instytucjonalne gospodarki odpadami komunalnymi obejmują instytucje administracji samorządowej i centralnej oraz normy prawne, takie jak:

- gmina,
- rada gminy,
- powiatowy inspektor sanitarny,
- wojewódzki inspektor ochrony środowiska
- właściciel nieruchomości,
- podmiot (zakład gminny lub przedsiębiorca) odbierający odpady,
- minister środowiska, minister gospodarki, minister finansów,
- prawo o odpadach, prawo ochrony środowiska, prawo podatkowe, ordynacja podatkowa, ustawa o opłacie produktowej i depozytowej,
- ustawa o samorządzie gminnym,
- prawo antymonopolowe,
- zezwolenie na świadczenie usług i warunki udzielania takich zezwoleń (dla przedsiębiorców, gminne jednostki organizacyjne prowadząc na obszarze własnej gminy działalność, nie mają obowiązku posiadania zezwolenia, ale muszą spełniać wymagane warunki, np. standardy UE).

Główne zobowiązania państw członkowskich wynikające z licznych aktów prawnych UE w sprawie gospodarki odpadami komunalnymi można sprowadzić do następujących³:

² *Zarządzanie środowiskiem* pod red. B. Poskrobko, Wyd. PWE, Warszawa 2007, s. 210 i dalsze.

³ B.B. Kłopotek, *Zobowiązania unijne Polski w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, www.spalamia.krakow.pl/getFile.php?type=file&id=56&nocache (data odczytu 23.10.2016).

- przygotowanie dokumentów strategicznych,
- wydawanie decyzji administracyjnych,
- osiąganie określonych poziomów zbierania, odzysku, w tym recyklingu, ograniczania ilości odpadów ulegających biodegradacji składowanych na składowiskach odpadów,
- spełnianie wymagań dotyczących budowy i eksploatacji instalacji do zagospodarowania odpadów,
- spełnianie wymagań w zakresie postępowania z odpadami,
- kontrola przestrzegania przepisów,
- przygotowanie sprawozdań dla Komisji Europejskiej.

Wymienione zobowiązania są realizowane na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Całość zagadnień związanych z gospodarką odpadami komunalnymi na danym obszarze obejmują plan krajowy i plan wojewódzki.

Procesy zbierania, transportu oraz zagospodarowania odpadów komunalnych, mimo ich publicznego charakteru, odbywają się coraz częściej na rynku. Rynek to zespół mechanizmów umożliwiający kontakt producentów (np. wytwórca odpadów, recykler) z nabywcami – odbiorcami odpadów, surowców wtórnych.

Ważniejsze podmioty rynku gospodarki odpadami komunalnymi to:

- gospodarstwa domowe,
- właściciele nieruchomości,
- gminne jednostki organizacyjne,
- przedsiębiorcy,
- rada gminy.

Między podmiotami systemu gospodarki odpadami komunalnymi, podobnie jak i innych systemów ograniczania emisji zanieczyszczeń, np. gazów cieplarnianych, musi nastąpić porozumienie⁴. Powinno ono zapewnić zyski dla większości lub wszystkich uczestników systemu. Powinno ono skorygować niedoskonałości rynku i ograniczyć nieefektywność. Wymaga to zbudowania odpowiednich struktur instytucjonalnych z udziałem państwa i samorządów. Skuteczna strategia polityczna może poprawić jakość życia mieszkańców i całych społeczeństw.

Odpowiedzialność w gospodarce odpadami komunalnymi jest rozmyta. Główny paradygmat, któremu ona jest podporządkowana, to zasada rozwoju zrównoważonego. Stanowi ona często tylko terminologiczny postęp. Określana jest także mianem kategorii szkodliwej⁵. Przypisuje się ją prawie każdemu

⁴ N. Stern, *Globalny ład*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2010, s. 230.

⁵ A. Bojanowski, *Verwirrende Werbefloskel*, „APuZ”, 2014, nr 31-32, s. 7-8.

zjawisku, procesowi, zachowaniu. Tymczasem zaciemnia ona często powiązania w przyrodzie i między środowiskiem a społeczeństwem.

Ponoszenie i egzekwowanie odpowiedzialności w gospodarce odpadami komunalnymi utrudnia także zmienność i wielość regulacji prawnych. E. Łętowska pyta: Jak się tu nie pogubić? Co w tej chwili obowiązuje? Stwierdza także, że nie ma podstaw oceny zgodności prawa europejskiego z prawem polskim. Takich pytań nie warto stawiać, pomimo iż zgodność ta jest podstawą odpowiedzialności państwa, gminy. Można pytać tylko o wyjaśnienie dotyczące treści prawa europejskiego, które pozostaje w związku z rozpatrywaną sprawą⁶. Nasze prawo – po wejściu Polski do UE – jest wieloskładnikowe co do swojej genezy. To jest jedna tylko z wielu przyczyn trudności w jego dobrym stosowaniu. To też osłabia poczucie odpowiedzialności tych, których ono dotyczy. Ta refleksja odnosi się nie tylko do gospodarki odpadami komunalnymi.

Odpady komunalne to problem makroekonomiczny – są integralnym elementem procesów produkcji, konsumpcji, inwestowania, a więc tworzenia i podziału PKB. Występuje w całym cyklu życia gospodarczego i społecznego – od pozyskania i zużycia zasobów odnawialnych i nieodnawialnych, wykorzystania innych świadczeń procesów przyrodniczych, jest źródłem marnotrawstwa zasobów i szansą na ich ochronę oraz wykonanie testamentu dla następnych pokoleń. Odpady komunalne można traktować jako ekonomiczny zasób i biznes. Powstają w sposób nieunikniony, ale można ograniczać ich wytwarzanie przez zmianę świadomości i stylu oraz struktury konsumpcji (zapobieganie i prewencja). Paradoks w tym ujęciu polega na tym, że biznes wywiera presję na ich większą podaż jako warunek pracy i dochodów nowych instalacji przetwarzania tych odpadów.

Taka filozofia gospodarki odpadami komplikuje i podraża często koszty ich zbierania, transportu, zagospodarowania (w tym termicznej utylizacji), co ma wiele ważnych przesłanek. Do niedocenianych i nieartykułowanych przesłanek należy zaliczyć czynniki ekonomiczne, społeczne i ekologiczne tego poważnego, bo powszechnego, nie tylko lokalnego problemu. Podstawową trudnością w tworzeniu, wdrażaniu i zarządzaniu systemem gospodarki odpadami komunalnymi jest wielość jego uczestników i społeczny charakter indywidualnie emitowanych odpadów. Konsument, mieszkaniec jako najczęstszy sprawca nie jest w stanie zapewnić ich unieszkodliwiania bez szkody dla otoczenia. Nie jest w stanie opłacić indywidualnie dostępu do coraz bardziej nowoczesnej, ale i drogiej infrastruktury. Jego zachowania mogą być zgodne tylko z racjonalnością, którą mu dyktuje jego świadomość.

⁶ E. Łętowska, K. Pawłowski, *O prawie i o mitach*, Wyd. LEX, Warszawa 2013, s. 14, 122.

Ta motywuje do unikania obciążeń finansowych oraz ograniczania troski do „własnego podwórka”.

Zachowania takie są opisywane w ekonomii przez:

- efekt stadny (większość robi to, co inni, tak jak inni),
- tragedię wspólnego pastwiska (eksploatacja ile można wspólnego dobra, np. rowów, lasów, gruntu publicznego, gdzie chętnie się wyrzuca odpady komunalne bez względu na wiedzę i wykształcenie ich emitentów),
- syndrom NIMBY⁷ (powszechny sprzeciw wobec pewnych inwestycji w swoim najbliższym sąsiedztwie, mimo uznania, że są one potrzebne w ogóle).

Zachowania te są obiektywne i nie reagują nawet na prawo, zakazy, nakazy, wyrażają bowiem behawioralne cechy indywidualne i grupowe, do których należy także oportunizm (np. unikanie podatków). Z tego też powodu rozwiązanie problemu koniecznej odpowiedzialności emitenta odpadów komunalnych za jego tworzenie i zagospodarowanie („posprzątanie”) wykracza poza regulację tych zachowań. Skutki emisji odpadów komunalnych stają się bowiem społeczne, angażują otoczenie – ludzi i przyrodę. W obszarze tym dochodzi do licznych konfliktów interesów, postaw, także wobec testamentu dla przyszłych pokoleń.

Wypracowane w ostatniej dekadzie rozwiązania tego trudnego problemu w UE i w Polsce bazują na nowych paradygmatach. Zaliczyć można do nich:

- odpady to nie tylko zagrożenie i zanieczyszczenie środowiska, ale i źródło surowców i materiałów oraz obszar odpowiedzialności za przyrodę,
- odchodzenie od składowania – coraz więcej i więcej recyklingu i odzysku oraz termicznego przetwarzania,
- optymalizacja organizacji przetwarzania i usuwania odpadów,
- zintegrowana i zrównoważona gospodarka odpadami komunalnymi.

Zintegrowana i zrównoważona gospodarka odpadami komunalnymi oznacza:

- działania strategiczne na rzecz produkcji, konsumpcji, polityki ochrony środowiska, polityki społecznej,
- ograniczanie wytwarzania i szkodliwości odpadów w ogóle,
- zapewnianie bezpiecznego, dobrze kontrolowanego i zorganizowanego postępowania z odpadami w ogóle – horyzontalne ramy gospodarki odpadami,
- skoordynowany zestaw regulacji prawnych dotyczących oczyszczania i unieszkodliwiania odpadów (skoordynowany pakiet dyrektyw i ustaw),

⁷ H. Folmer, L. Gabel, H. Opschor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 471.

- stosowanie najlepszych możliwych technik w danym obszarze, w danym regionie,
- stosowanie zasady zanieczyszczający płaci⁸ jako podstawowej formy odpowiedzialności emitenta za skutki wytwarzanych przez niego odpadów.

3. Rola gminy w gospodarce odpadami komunalnymi

Powstałe odpady wymagają zagospodarowania – co, od 1 lipca 2013 roku w Polsce, uczyniono zadaniem własnym gminy⁹. Nowa filozofia z tym związana polega na tym, żeby możliwie dużo zdatnych do tego odpadów ponownie wykorzystać przez ich segregację, recykling, odzysk. Inne nadające się do termicznej utylizacji spalać, a tylko pozostałe, nienadające się do innych form utylizacji, składować.

Gmina jest podstawowym – ustawowym organem wykonywania zadań gospodarki odpadami komunalnymi. W tym celu rada gminy opracowuje własny regulamin w tym zakresie. Regulamin rady gminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego) określa m.in. szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: prowadzenia we wskazanym zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych, odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i odpadów z remontów.

Warto dodać, że odpowiedzialność za realizację celów gospodarki odpadami komunalnymi nie może spoczywać tylko na gminach. Powinna być ona także rezultatem zmiany świadomości społecznej mieszkańców i odpowiedzialności korporacyjnej za rozwój trwały i zrównoważony. Ciekawe inicjatywy w tym zakresie powstają nawet w bankach, dla których działania ekologiczne są kryterium finansowania przedsięwzięć biznesowych¹⁰.

⁸ Określana także zasadą społeczeństwo płaci, por. H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2010, s. 223.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2016, poz. 446 oraz ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2016, poz. 250.

¹⁰ The Co-operative Bank w Wielkiej Brytanii uczynił działania społeczne i ekologiczne kluczową cechą tożsamości i różnicowania marki. Wspiera przedsięwzięcia biznesowe zajmujące się m.in. przetwarzaniem odpadów i zrównoważonym zarządzaniem nimi. Ch. Laszlo, *Firma zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2008, s. 119; H. Folmer, L. Gabel, H. Opschor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 228-229.

Równoważenie gospodarki odpadami komunalnymi odbywa się na kilku poziomach: prawnym, ekonomicznym, finansowym, organizacyjnym, technologicznym, społecznym, politycznym. Ten ostatni wymiar nabiera szczególnego znaczenia. Z Konstytucji RP wynika, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Utrzymanie czystości i porządku w gminach, jak to już podkreślono, należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami, regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – o ile obowiązek budowy takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty, instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części. Obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

Prawo pozwala realizować zadania własne w zakresie utrzymania czystości w gminie i zagospodarowania odpadów komunalnych w różny sposób, o czym traktuje kolejny podrozdział.

Przykładowo Prezydent Miasta Krakowa powierzył zarządzanie gospodarką odpadami Krakowa Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Miasta Sp. z o.o., zachowując prawo nadzoru, koordynacji i kontroli skuteczności tego procesu. Rada Gminy Kraków zdecydowała o podziale miasta na pięć sektorów odbioru odpadów, przypisując do każdego z nich 3-4 dzielnice (tabela IV.1, rys. IV.1).

W 2. połowie 2014 r. w systemie obsługiwano ok. 760 tys. mieszkańców i zebrano ok. 130 tys. ton odpadów zmieszanych i segregowanych¹¹. Daje to średnio 300-400 kg na mieszkańca rocznie, w zależności od sektora (tabela IV.1). W sektorach różny jest odsetek segregacji odpadów zebranych¹² – od 40% w sektorze I do tylko 15% w sektorze IV.

Podmioty i instalacje gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie są skoncentrowane w trzech sektorach. W sektorze I ulokowany jest

¹¹ Szacunek własny na podstawie informacji gromadzonych w MPO Sp. z o.o.

¹² Gminy powinny osiągnąć w 2020 roku, w zależności od rodzaju odpadów, co najmniej 50% do 70% poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku.

zarządzający systemem (MPO Sp. z o.o.) i jego instalacje oraz punkty selektywnego odbierania odpadów. W sektorze III ulokowany jest kompleks mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów (MBP), ze składowiskiem (Barycz), sortownią i kompostownią odpadów. W sektorze V, w dzielnicy Nowa Huta, sfinalizowano budowę Zakładu Termicznego Przetwarzania Odpadów (ZTPO) – ostatniego, brakującego ogniwa zintegrowanego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie.

Tabela IV.1. Sektory gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie (przed uruchomieniem spalarni)

Sektory	Numery dzielnic	Nazwy dzielnic	Struktura liczby mieszkańców %	Struktura podaży odpadów (szacunek dla 2014 r.) %	Szacunek podaży odpadów komunalnych kg w roku na 1 mieszkańca
I	I, II, III, XIV	Stare Miasto, Grzegórzki, Prądnik Czerwony, Czyżyny	20	19	308
II	IV, V, VI, VII	Prądnik Biały, Krowodrza, Bronowice, Zwierzyniec	21	25	400
III	VIII, IX, X	Dębniki, Łągowieki-Borek Fałęcki, Swoszowice	13	14	344
IV	XI, XII, XIII	Podgórze Duchackie, Bieżanów-Prokocim, Podgórze	21	22	366
V	XV, XVI, XVII, XVIII	Mistrzejowice, Bieńczyce, Wzgórze Krzesławickie, Nowa Huta	25	23	304
Ogółem	18 dzielnic	X	100	100	342

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie informacji MPO Sp. z o.o. oraz statystyki dla dzielnic Krakowa.

Rys. IV.1. Sektory gospodarki odpadami komunalnymi na mapie Krakowa



Źródło: upoważnienie oraz informacje MPO Sp. z o.o., opracowanie własne.

System gospodarki odpadami komunalnymi Krakowa wymaga dalszego doskonalenia, ale spełnia już podstawowe przesłanki paradygmatów zrównoważonej gospodarki odpadami komunalnymi w dużym mieście (z cechami metropolii). To zrównoważenie zapewni w szczególności uruchomiony Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów Krakowskiego Holdingu Komunalnego – nazywany Ekospalarnią w Krakowie.

4. Opłata za zagospodarowanie odpadów komunalnych – instrument zasady zanieczyszczający płaci

Cena za usługi dla odpadów komunalnych stanowi podstawowy instrument egzekwowania odpowiedzialności zanieczyszczających i źródło tworzenia funduszy na organizowanie oraz eksploatację zintegrowanego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Zgodnie z klasyfikacją OECD instrumenty cenowe w gospodarce odpadami można pogrupować następująco¹³:

- opłata – „cena” płacona za zanieczyszczenie. Zanieczyszczający muszą płacić za swe domniemane prawo do usług środowiskowych, które w ten sposób stają się, przynajmniej częściowo, składnikiem

¹³ A. Graczyk, *Instrumenty rynkowe polityki ekologicznej. Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 94-96.

rachunku kosztów i korzyści. Opłaty mogą pociągać za sobą skutki motywacyjne i redystrybucyjne;

- subwencja (w literaturze nazywane też subsydiami)¹⁴ – termin dla określenia pomocy finansowej, które muszą być dla zanieczyszczających środowisko bodźcem do zmiany postępowania lub też przyznaje się je jednostkom gospodarczym mającym problemy z przestrzeganiem norm. Istnieją następujące formy pomocy finansowej: dotacje, kredyty preferencyjne, ulgi podatkowe. Przyznawane są one w celu stymulacji działań proekologicznych podejmowanych przez podmioty gospodarcze;
- systemy depozytowe – gdzie dopłata obciąża ceny produktów szkodliwych dla środowiska;
- tworzenie rynków – na których podmioty mogłyby kupować „pozwolenia” na bieżącą lub przyszłą emisję zanieczyszczeń bądź sprzedawać swe „pozwolenia na emisję” lub odpady (surowce wtórne). Wyróżnia się tutaj: handel emisjami, interwencje cenowe w działanie rynku, ubezpieczenia od odpowiedzialności;
- bodźce finansowe dla egzekucji prawa – będące na pograniczu podziału instrumentów ochrony środowiska na instrumenty ekonomiczne i prawne.

Istnieją dwa główne rodzaje bodźców:

- kary za naruszenie warunków użytkowania środowiska, gdy zanieczyszczający nie spełnia określonych przepisów,
- zastawy ekologiczne, czyli płatności na rzecz organów władzy w sytuacji, gdy można oczekiwać naruszenia przepisów; zastosowanie się do przepisów powoduje refundację.

Instrumenty kompensacyjne (prewencyjne) – opłaty za przejmowanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, zanieczyszczenie powietrza, składowanie odpadów, usuwanie drzew i krzewów oraz pobór wody i wprowadzanie do wód (lub do ziemi) ścieków oraz wód kopalnianych zawierających związki chlorków i siarczków, a także opłaty koncesyjne za poszukiwanie i wydobywanie kopaliny. Opłaty te są obecnie zróżnicowane regionalnie.

Instrumenty stymulacyjne (motywacyjne) obejmują takie subwencje (subsydia) jak:

- dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środków i Gospodarki Wodnej oraz z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska na dofinansowanie przedsięwzięć o charakterze proekologicznym,

¹⁴ M. Kozuch, *Subsydiowanie ochrony środowiska przyrodniczego w gospodarce rynkowej. Doświadczenia Polski*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 62 i dalsze.

- preferencyjne zasady kredytowania przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska,
- ulgi w podatku dochodowym z tytułu realizacji inwestycji proekologicznych.

Niedocenionym instrumentem w gospodarce odpadami są podatki. Mają one podstawę w ekonomii, w tym koncepcji podatku Pigou, który uznawany jest za teoretyczną podstawę internalizacji kosztów zewnętrznych¹⁵. Internalizacja kosztów zewnętrznych do rachunku sprawców zanieczyszczeń ma usuwać rozbieżności pomiędzy indywidualnymi (prywatnymi) i marginalnymi społecznymi kosztami produkcji. Powinno to prowadzić do spadku poziomu produkcji dóbr, których produkcja i/lub konsumpcja generuje koszty zewnętrzne. Można też spowodować, że podmiot odpowiedzialny za tworzenie kosztów zewnętrznych (sprawca) podejmie działania zmniejszające strumień zanieczyszczeń.

Zasada zanieczyszczający płaci oznacza, jak już to podkreślono, że sprawcy szkody w środowisku (producent odpadów komunalnych – konsument) powinni ponosić koszty jej uniknięcia lub zrekompensowania. Zasada ta powoduje, że społeczna odpowiedzialność grupowa (podatników) może być – przynajmniej częściowo – przenoszona na sprawcę zanieczyszczenia. W rezultacie:

- w miarę identyfikowania zanieczyszczającego należy unikać publicznego finansowania szkód w środowisku,
- zanieczyszczający powinien być zobowiązany do podejmowania inwestycji niezbędnych do osiągnięcia określonych standardów i norm jakości w zbieraniu, transporcie i zagospodarowaniu odpadów,
- producenci są zobowiązani dbać o recykling i bezpieczne unieszkodliwienie odpadów oraz ponosić koszty tych procesów.

Nowa opłata za zagospodarowanie odpadów komunalnych (tzw. podatek śmieciowy lub opłata śmieciowa) staje się podstawowym narzędziem wdrażania zasady zanieczyszczający płaci.

Stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uchwalane są na podstawie oszacowanych kosztów gospodarki odpadami komunalnymi w gminie, przy zastosowaniu wybranego przelicznika: na liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilość zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchnię lokalu mieszkalnego, co budzi – jak dotąd – sporo kontrowersji ekonomicznych, politycznych i społecznych¹⁶.

¹⁵ B. Fiedor (red.), S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 81 i dalsze.

¹⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2016, poz. 250, z późn. zm.

Uchwalone przez radę gminy stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią dochód gminy. Prawo pozwala realizować zadania własne w zakresie utrzymania czystości w gminie i zagospodarowania odpadów komunalnych w różny sposób, w tym przez związki międzygminne. Gmina jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami.

Wprowadzenie opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych rozpatrywane było od dłuższego już czasu. Wprowadzony został on w Polsce od 1 lipca 2013 r. Jest on opłatą nałożoną na mieszkańców, płaconą gminie, która z tych środków opłaca wybrane w drodze przetargu lub zamówienia *in house* podmioty wywożące odpady komunalne oraz buduje nowoczesne zakłady przetwarzania, w tym spalarnie, w celu zmniejszenia ilości i pojemności składowisk. Rozwiązanie to wprowadzone mimo istotnych barier politycznych (ochrony przez polityków mieszkańców przed wzrostem opłat), ekonomicznych (składowanie wydaje się ciągle znacznie tańsze niż przetwarzanie odpadów w procesach mechaniczno-biologicznych i termicznych) oraz organizacyjnych (brak trafnych kalkulacji wysokości podatku oraz utrzymywanie sytuacji prawnej, w której gminy nie byłyby właścicielami odpadów komunalnych, a zatem nie mogłyby sterować ich strumieniem).

Podstawowe obawy przed wprowadzeniem opłaty (traktowanej niesłusznie jako podatek) i przekazaniem gminom władztwa nad odpadami komunalnymi wynikały także, w dość nieoczekiwany sposób, z urynkowienia procesów transportu i składowania odpadów komunalnych. Rynek po 1989 r. wypełnił się setkami podmiotów od małych, posiadających pojedyncze środki transportu do wywozu śmieci, po duże międzynarodowe korporacje. Zainwestowały one ogromne nakłady inwestycyjne w infrastrukturę transportową i składowiska, których zwrot będzie utrudniony w warunkach – jak niektórzy sądzą – wyboru innych wykonawców zamówień publicznych.

Ważną obawą było także narażenie mieszkańców na bezradność z powodu niezadowolenia z usługodawców lub wysokości podatku, wobec ryzyka monopolizacji rynku i niezachwianej pozycji przewoźnika gminnego na rynku odpadów.

Inne propozycje podpowiadały wprowadzenie zamiast opłaty śmieciowej, opłaty produktowej, na wzór tej obowiązującej już dla opakowań¹⁷. Każda jednostka, podmiot wprowadzający na rynek odpady komunalne, zobowiązana byłaby do zapewnienia odpowiedniego odzysku i recyklingu odpadów, co dokumentowałby przewoźnik odbierający odpady od właścicieli nieruchomości

¹⁷ Szerzej: P.P. Małecki, *Opłaty ekologiczne w Polsce. Analiza i ocena za lata 2002-2007*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.

– potwierdzając, że określona ich część została zagospodarowana inaczej niż zdeponowanie na składowisku. Ta koncepcja miała przeciwników, obawiających się przerzucenia wzrostu kosztów przewoźników na mieszkańców. To rozwiązanie nie było jednak przedmiotem debaty politycznej w projekcie nowego prawa o odpadach w Polsce, chociaż z ekonomicznego punktu widzenia miałyby ono przewagi. Ostatecznie wybrano polityczne rozwiązanie (mniej uzasadnione według niektórych ekonomistów) w postaci opłaty za gospodarowanie opłatami komunalnymi¹⁸. Nazywana jest ona też podatkiem, bo ma charakter przymusowy, ale o celowym przeznaczeniu na finansowanie systemu gospodarki odpadami w gminie.

Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina finansuje funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (w tym termicznego przetwarzania odpadów),
- tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- obsługi administracyjnej tego systemu.

Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów.

Rada gminy określa w drodze uchwały górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania odpadów komunalnych, stosując zróżnicowanie stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Rada gminy określając stawki opłat dla właścicieli nieruchomości, stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję (na 1 rok), w której ustala:

- obowiązek uiszczenia opłat za odbieranie odpadów komunalnych (w tym segregowanych) lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych,
- wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek górnych, określonych przez radę gminy (w tym za odpady segregowane).

Obok opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych ponosi się opłatę ekologiczną za korzystanie ze środowiska w formie opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku¹⁹. Opłata ta utożsamiana bywa – niesłusz-

¹⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw, Dz. U. 2011, nr 152, poz. 897.

¹⁹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.

nie – z ceną usług komunalnych, a przez innych z podatkiem w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Jest to urzędowo ustalona opłata za umieszczenie odpadów na składowisku przez przewoźnika lub przez zarządzającego składowiskiem. Jest ona odprowadzana do wydziału finansowego urzędu marszałkowskiego (dlatego bywa nazywana opłatą „marszałkowską”). Podlega ona dalszej redystrybucji w systemie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Opłatę tę – wbrew oczekiwaniom – nie zastąpiono opłatą za zagospodarowanie odpadów. Działanie tej opłaty jako instrumentu ekonomicznego ma zmierzać po pierwsze, do ograniczania strumienia odpadów kierowanego na składowiska, a po drugie, na tworzenie funduszy celowych na gospodarkę odpadami. Opłata ta jest elementem szacunku wysokości stawki opłaty za zagospodarowanie odpadów, podwyższając jej poziom uchwalany przez rady gminy.

5. Rynek usług w gospodarce odpadami komunalnymi – szanse i ograniczenia konkurencji

Kształtowanie cen na usługi komunalne, w tym w gospodarce odpadami, podlega regulacji prawa antymonopolowego²⁰. Gminy i samorządowe jednostki organizacyjne, prowadzące działalność zarówno w zakresie organizacji, jak i bezpośredniego świadczenia usług komunalnych, podlegają regułom ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podmioty objęte regułami antymonopolowymi podlegają w sektorze komunalnym normalnym regułom gry rynkowej, podobnie jak i w innych sektorach gospodarki. Kształtowanie cen za usługi komunalne nie może naruszać zakazu praktyk ograniczających konkurencję – czyli zakazu porozumień ograniczających konkurencję i zakazu nadużywania pozycji dominującej. Zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie, lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające m.in. na:

- ustalaniu bezpośrednio lub pośrednio cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów,
- uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu warunków składanych ofert, w szczególności dotyczących zakresu prac lub ceny.

Pozycja dominująca jest to sytuacja przedsiębiorcy umożliwiająca mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów,

²⁰ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. 2007, nr 50, poz. 331 z późn. zm.

kontraheńców i konsumentów. Uznaje się za pozycje dominującą udział w rynku przedsiębiorcy na poziomie przekraczającym 40% (ale są różne problemy metodyczne i merytoryczne z ustalaniem takiego udziału). Rynek właściwy to taka sytuacja rynkowa towarów/usług, która ze względu na ich przeznaczenie, cenę, właściwości, w tym jakość, są uznawane przez nabywców za substytuty, przy czym oferowane są na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu panują zbliżone warunki konkurencji.

Ważniejsze naruszenia pozycji dominującej to:

- bezpośrednie lub pośrednie narzucanie nieuczciwych cen (nadmierne wysokich lub niskich, odmiennych warunków zakupu lub sprzedaży – np. odległych terminów płatności),
- stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym samym osobom zróżnicowane warunki konkurencji,
- uzależnienia zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy,
- przeciwdziałaniu kształtowaniu się warunków niezbędnych do powstawania bądź rozwoju konkurencji,
- narzucaniu przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów przynoszących mu nieuzasadnione korzyści,
- stwarzanie konsumentom uciążliwych warunków dochodzenia swych praw.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji. Aktywność prezesa UOKiK dotyczy zwłaszcza podmiotów podejrzewanych o dominującą pozycję na rynku (ponad 40%) oraz porozumień ograniczających konkurencję (dysponujących 5-10% rynku). Najczęściej za nieuczciwe uznaje się ceny krzywdzące dla przedsiębiorców, którzy konkurują z podmiotami zależnymi od gminy – ale to bywa mit opiekuńczej roli gminy. Bywają sytuacje odwrotne – nadmierne wymagania wobec zależnych podmiotów a liberalne (nawet „układowe”) warunki dla podmiotów trzecich – prywatnych.

Podmioty komercyjne uczestniczące w gospodarce odpadami – spółki prawa handlowego powinny kreować zysk. Gmina powinna zrealizować swoje zadanie zapewnienia warunków funkcjonowania systemu zbierania i odbierania odpadów, w tym komunalnych.

Szacuje się, że co roku w Europie wytwarza się ok. 250 mln ton odpadów komunalnych. W Niemczech większość odpadów przekształca się termicznie i wykorzystuje energetycznie²¹.

Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi – wbrew niektórym ocenom oraz nastawieniu na interes społeczny a nie komercyjny (zysk) – bywa dobra, co daje motywację podejmowania tego rodzaju aktywności gospodarczej także przez spółki prywatne, które opowiadały się przeciwko rozwiązaniom i zasadom zamówienia *in house* w zakresie zamówień publicznych w branży odpadowej²² (omawianych w kolejnym podrozdziale). Obawiały się one – niekiedy słusznie – likwidacji podmiotów z sektora prywatnego i przejmowaniem rynku przez spółki komunalne, co ma miejsce w różnym zakresie, zwłaszcza w miastach²³. Intencją wprowadzenia zamówień *in house* w dyrektywie UE było przede wszystkim ich wdrażanie wyłącznie w warunkach i sektorach publicznych, w których nie wykształcił się prawidłowo funkcjonujący, konkurencyjny rynek podmiotów prywatnych, co zagraża racjonalności wydatkowania pieniędzy publicznych²⁴.

Najbardziej rentowne spółki komunalne w miastach zajmowały się zagospodarowaniem odpadów komunalnych w latach 2009-2012²⁵. Ten powód oraz możliwe pozyskanie pieniędzy publicznych powoduje spore zainteresowanie i walkę o korzystne rozwiązania legislacyjne regulujące funkcjonowanie tej branży²⁶. Warto dodać, że taki instrument prawny jak zamówienia *in house*, czyli prawo do powierzania zadań użyteczności publicznej w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi spółkom gminy, prowadzić może do konfliktu między sektorem publicznym a prywatnym. Spółki własne gminy uzyskują bowiem przywilej pozyskania zamówienia w trybie bezprzetargowym, podczas gdy spółki prywatne muszą się ubiegać o takie zamówienia w ramach przetargów, mierzyć się z konkurencją i znacznie krótszym – na ogół – okresem pozyskiwania zleceń (powtarzalności przetargów). Jednocześnie dowodzi się, że spółki komunalne realizują zadania w zakresie gospodarki odpadami

²¹ W. Melon, *Eksploatacja termicznego przekształcania odpadów*, „Komunalny Plus” 2015, nr 3.

²² M. Kielbus, *Gra o in house – koniec kolejnego sezonu*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 7, s. 37.

²³ D. Matlak, *In house pod ścisłym nadzorem*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 7, s. 78.

²⁴ Nadużywaniu przez gminy zamówień *in house* miało zapobiec doprecyzowanie prawa zamówień publicznych, por. D. Matlak, *In house pod ścisłym nadzorem*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 7, s. 78.

²⁵ Badania firmy Curulis, por. M. Karpiński, *Jak in house wpłynie na rynek odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 10, s. 24.

²⁶ „Batalia o in house została zakończona wraz ze złożeniem przez prezydenta podpisu pod nowym prawem zamówień publicznych”, por. L. Bojarski, *In house, czyli będzie kolejna rewolucja?*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 8, s. 8.

komunalnymi taniej i skuteczniej, osiągają najlepsze wyniki środowiskowe (np. poziom odzysku i recyklingu) w gospodarce odpadami²⁷. A ochrona środowiska i działalność na rzecz lokalnych społeczności są – w liberalnej UE – ważnym obszarem dopuszczania uzasadnionej pomocy publicznej. Istnieją także liczne przykłady krajów, które stosują i uznają zamówienia *in house* w gospodarce odpadami komunalnymi jako najefektywniejszy sposób organizacji zintegrowanych systemów zagospodarowania tych odpadów (w odróżnieniu od słabo kontrolowanych podmiotów prywatnych w gospodarce odpadowej).

Siła podmiotów prywatnych jest jednak duża, bowiem odbierają one aktualnie 50-60% odpadów komunalnych ogółem. Stosowanie zamówień *in house* przez gminy musi być rozważne oraz powinno odbywać się z poszanowaniem interesów wszystkich podmiotów rynku. Podmioty samorządowe bywają także krytyczne wobec zamówień *in house*²⁸. Gmina zlecając im zadania, oczekuje coraz niższej ceny, a to prowadzić może do obniżania jakości usług i standardu odbioru odpadów. Wiele spółek samorządowych jest niedoinwestowanych i nie dorównuje standardom sprzętu podmiotów prywatnych, obsługujących lokalny rynek.

Liczba sektorów, z których odbierane są odpady w Polsce (na początku kwietnia 2016 r.), wynosiła 2660. Tylko w 27 przypadkach (ok. 1%) zadanie to powierzono bez przetargu zakładowi budżetowemu lub spółce komunalnej. Termin poprzedniej umowy w 40 przypadkach upłynął na koniec marca 2016 r. Przetargi były organizowane na prace, których termin umowy minął na koniec czerwca 2016 r. lub na koniec grudnia 2016 r. Na koniec roku 2016 zakończył się termin zawarcia umów w 1142 sektorach (ok. 42%). W 2017 r. minie termin umów w 656 sektorach, w 2018 roku w 215 sektorach, a pozostałe 116 sektorów zakończą umowy w 2019 r. Szacuje się, że większość tych umów będzie odnawiana w trybie *in house*²⁹.

Największymi rynkami usług w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi są województwa mazowieckie i dolnośląskie (tab. IV.2), o podobnym poziomie zurbanizowania³⁰. Mazowieckie zamieszkuje 5,3 mln osób (w tym 60% w stolicy i przyległych miejscowościach), a Dolnośląskie ma niespełna 3 mln mieszkańców (Wrocław i przyległości skupiają 1,2 mln mieszkańców). W woj. mazowieckim jest 85 miast i aż 229 gmin wiejskich, w dolnośląskim

²⁷ T. Uciński, *Model in house – fakty a nie mity*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6, s. 90.

²⁸ L. Bojarski, *Kto i kiedy skorzysta z in house w odpadach?*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 5, s. 34.

²⁹ L. Bojarski, *Kto i kiedy skorzysta z in house w odpadach?*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6, s. 34.

³⁰ M. Karpiński, *Jak in house wpłynie na rynek odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 10, s. 24.

jest 91 miast, ale tylko 78 gmin wiejskich. Średnia wartość umów na odbiór oraz odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych wynosi odpowiednio ok. 634 mln zł i 468 mln zł.

Tabela IV.2. Struktura rynku odpadów komunalnych woj. mazowieckiego oraz dolnośląskiego

Wyszczególnienie	Woj. mazowieckie	Woj. dolnośląskie
Liczba gmin	314	169
Liczba sektorów	314	169
Liczba podmiotów	84	71
Liczba podmiotów z kapitałem:		
– samorządowym	28	41
– prywatnym	51	27
– mieszanym	5	3
Roczna wartość rynku mln zł, w tym:	633,8	467,0
– podmiotów samorządowych	260,6	21,8
– podmiotów prywatnych	336,4	355,0
– podmiotów z kapitałem mieszanym	36,8	90,2
Udział w rynku w %, w tym:	100	100
– podmiotów samorządowych	41	19
– podmiotów prywatnych	53	76
– podmiotów z kapitałem mieszanym	6	5
Udział gmin lub sektorów w %, w tym:	100	100
– podmiotów samorządowych	26	42
– podmiotów prywatnych	68	52
– podmiotów z kapitałem mieszanym	6	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Karpiński, *Jak in house wpłynie na rynek odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 10, s. 24-25.

W mazowieckim rynku przetargów gminnych funkcjonują w 2016 r. 84 podmioty (w tym 51 kapitału prywatnego, 28 samorządowego, 5 kapitału mieszanego). W obsłudze gmin i wydzielonych w nich sektorów dominują podmioty prywatne (68% sektorów i 53% rynku usług odpadów komunalnych). Podmioty samorządowe obsługują 26% gmin/sektorów, co stanowi 41% całego rynku. Ten udział sektora samorządowego bez Warszawy wynosi tylko 12%. W województwie dolnośląskim w usługach rynku gospodarki odpadami komunalnymi dominuje także sektor prywatny, chociaż podmiotów samorządowych jest tu więcej niż prywatnych, ale obsługują one tylko jedną

gminę, a w 13 sektorach występują w konsorcjach z podmiotami prywatnymi. Samodzielnie obsługują tylko 38% sektorów, co stanowi 15% rynku. Cały rynek Wrocławia obsługują podmioty prywatne. W odróżnieniu od tego ponad połowa rynku Warszawy obsługiwana jest przez podmioty samorządowe.

6. Zamówienia *in house* jako przykład prawnej pomocy państwa dla podmiotów samorządowych

Wykonywanie przez gminę zadań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych może odbywać się w dwojaki sposób:

- zarządzanie systemem oraz przeprowadzanie przetargów na wybór podmiotów świadczących usługi wywozowe bezpośrednio przez gminę,
- powierzenie zadań zarządzania systemem innej osobie prawnej, w trybie przetargowym lub w trybie bezprzetargowym – zwanym *in house*.

Tryb *in house* stanowi szczególną procedurę powierzenia zarządzania czy też/i obsługi systemu gospodarki odpadami komunalnymi spółce komunalnej, która musi spełniać następujące warunki:

- musi być władnością gminy przez cały okres realizacji zadań użyteczności publicznej,
- musi być kontrolowana przez gminę w takim stopniu, jak jej jednostki organizacyjne, poprzez sprawowaną kontrolę nad jej organami statutowymi,
- działalność spółki musi być prowadzona na rzecz tej gminy, która jest jej właścicielem.

Model zamówienia *in house* w gospodarce odpadami komunalnymi stosowany był w dużych miastach Polski od co najmniej 2010 r. W takich miastach jak Kraków, Białystok, Bydgoszcz, Szczecin powierzono w tym trybie spółkom komunalnym zadania własne gmin w zakresie budowy instalacji do termicznego przetwarzania odpadów komunalnych, współfinansowanych z dotacji UE³¹, o czym traktuje osobny rozdział V o spalarniach.

Początków debaty o zamówieniach *in house* w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych upatruje się w 2011 r.³², kiedy to uchwalono

³¹ S. Podgórski, *Dopuszczalność prawna i zalety powierzenia typu in house*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 4, s. 31.

³² M. Kielbus, *Gra o in house – koniec kolejnego sezonu*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 7, s. 37.

zmianę ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 1996 r.³³, która zapoczątkowała tworzenie systemów gospodarki odpadami komunalnymi w gminach. Z jednej strony były to zmiany rewolucyjne, a jednocześnie zdecydowano o ograniczeniu samodzielności organizacyjnej gmin przez zobligowanie ich do przeprowadzania postępowań konkursowych w przypadku realizacji nowych inwestycji dla potrzeb zagospodarowania odpadów. Nakazano także organizację przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Tym samym gminy nie mogły, co do zasady, powierzyć zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi własnym jednostkom organizacyjnym – zakładom budżetowym, spółkom komunalnym – w trybie zamówienia *in house*³⁴. Gminy wyrażały swoje niezadowolenie, powołując się na konstytucyjną zasadę samodzielności organizacyjnej, skarżyły się do Trybunału Konstytucyjnego. Wspomagały je Związek Pracodawców Gospodarki Opadami, Krajowa Izba Gospodarki Odpadami i inne organizacje. Jednocześnie trwały prace, także w UE nad zmianami prawa zamówień publicznych. W lutym 2014 r. została uchwalona nowa dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych³⁵. Wskazano w niej m.in. na konieczność doprecyzowania, w jakich przypadkach umowy zawierane w sektorze publicznym nie podlegają obowiązkowi stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Podkreślono, że zastosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych nie powinno zakłócać swobody organów publicznych w zakresie powierzonych im zadań dotyczących usług publicznych, wykorzystania ich własnych zasobów, współpracy z innymi organami publicznymi. Określono przesłanki, których łączne spełnienie umożliwia zastosowanie zamówienia *in house*. Zamówienia takie włączono do reżimu zamówień publicznych i zobowiązano państwa członkowskie do implementacji tych uregulowań w ciągu dwóch lat, czyli do 18 kwietnia 2016 r.

Implementacji uregulowań dyrektyw dokonano w Polsce w nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych z 22 czerwca 2016 r., w której uchylono w całości obowiązujący wcześniej obowiązek gminy w zakresie zapewnienia budowy, utrzymania lub eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych z wykorzystaniem konkurencyjnych

³³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2016, poz. 250.

³⁴ M. Kiebus, *Gra o in house – koniec kolejnego sezonu*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 7, s. 37.

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca Dyrektywę 2004/18/WE. Dz. Urz. UE 2014, L 94/65.

trybów³⁶. Uchylono także przepis, zgodnie z którym spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na zlecenie gminy, w przypadki gdy zostały wybrane w drodze przetargu. W nowych regulacjach postanowiono, że w przypadku gdy rada gminy podejmie uchwałę o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany jest zorganizować przetarg na odbieranie odpadów od właścicieli tych nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Tym samym wykluczono możliwość powierzenia tych zadań w trybie *in house*³⁷. Gminy są natomiast obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy przez udzielanie zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych³⁸. Uregulowano także zasadę odbioru odpadów z nieruchomości mieszanych (zamieszkałych i niezamieszkałych) przez jeden podmiot, przy czym do rozważenia (uchwały rady gminy) pozostaje, czy podmiot ten wybrany zostanie w trybie *in house*, czy też w trybie przetargowym. Ten wybór powinien być podporządkowany konstytucyjnie gwarantowanej zasadzie samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminom. Jej przejawem jest możliwość wyboru formy organizacyjno-prawnej, w jakiej realizowane są ich zadania, przy jak najmniejszej ingerencji państwa w tym zakresie³⁹. Gmina jeżeli jest zainteresowana, może na zasadach ustawowo określonych skorzystać z możliwości zamówienia *in house*, lecz nie jest do tego zobowiązana. Wyjątki od tej zasady zostały sprowadzone do dwóch przypadków konieczności przeprowadzenia przetargu w trybie ustawy o zamówieniach publicznych:

- braku własnej, spełniającej określone warunki spółki komunalnej świadczącej usługi z zakresu odbioru odpadów komunalnych, lub braku chęci skorzystania z możliwości realizacji takiego zadania przez zamówienie *in house*,

³⁶ Ustawa z dnia 13 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1020. Zmieniona ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2015, poz. 2164 oraz 2016, poz. 831 i 996.

³⁷ K.M. Ziemiński, M. Karciarz, M. Kiełbus, *In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych*; „Przegląd Komunalny” 2016, nr 10, s. 34.

³⁸ Ustawa z dnia 13 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1020, art. 7.

³⁹ K.M. Ziemiński, M. Karciarz, M. Kiełbus, *In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych*; „Przegląd Komunalny” 2016, nr 10, s. 36.

- dla nieruchomości niezamieszkałych, dla których nie przysługuje prawo zamówienia *in house* w odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych, wytwarzanych w takich nieruchomościach.

Ważnym warunkiem spółki komunalnej uprawnionej do pozyskania zamówienia *in house* jest to, aby ponad 80% działalności kontrolowanej osoby prawnej – według dyrektywy 2014/24 PE i Rady, a ponad 90% według znowelizowanego prawa o zamówieniach publicznych w Polsce⁴⁰ – było prowadzone w ramach powierzonych jej przez zamawiającego, sprawującego kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez instytucję zamawiającą. Przy czym kontrola oznacza tu 100% udziału w kapitale zakładowym kontrolującego, a udział działalności wykonawcy mierzony może być całkowitym obrotem lub ewentualnie kosztami w trzech poprzednich latach poprzedzających zamówienie⁴¹.

Zamówienia *in house* mogą być stosowane do powierzania różnorodnych zadań własnych gminy w zakresie utrzymywania czystości i porządku, a nie tylko w wąsko rozumianej gospodarki odpadami komunalnymi. Może to być:

- powierzenie przez gminę zadań w zakresie zarządzania całym systemem gospodarki odpadami komunalnymi,
- powierzenie przez gminę zadań w zakresie budowy i eksploatacji instalacji zagospodarowania odpadów (np. RIPOK),
- powierzenie przez gminę zadań związanych z zachowaniem czystości i zimowego oraz letniego utrzymania dróg,
- powierzenie przez gminę usług utrzymania zieleni,
- powierzenie przez gminę innych usług w związku z wykonywanymi przez gminę zadaniami własnymi określonymi w ustawie⁴².

Zamówienia *in house* mają pomóc w eliminacji nieetycznych przedsiębiorców, pozbywających się odebranych odpadów komunalnych poza ogniwami ich zagospodarowania i zapewnić efektywną kontrolę całego procesu zbierania, przetwarzania i składowania odpadów. Chodzi tu zwłaszcza o gwarantowanie hierarchii postępowania z odpadami, dbałość o środowisko naturalne i społeczności lokalne, optymalizację procesów zagospodarowania odpadów komunalnych oraz ograniczanie zbędnych kosztów⁴³. W niektórych

⁴⁰ Takie zaostrenie stawianych przez dyrektywę i jeszcze większe zaostrenie w regulacjach Polski ma służyć ograniczeniu uczestnictwa w konkurencji na otwartym rynku podmiotów, które otrzymują zamówienia z wolnej ręki.

⁴¹ A. Gumniak, T. Mądry, *Kryteria stosowania zamówień in house w świetle nowych dyrektyw*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 5, s. 84.

⁴² S. Podgórski, *Dopuszczalność prawna i zalety powierzenia typu in house*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 4, s. 31.

⁴³ T. Uciński, *Skuteczniej z in house*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 5, s. 104.

ocenach obala się zagrożenie monopolizacją rynku i utratą efektów rywalizacji rynkowej. Niektórzy ekonomiści twierdzą, że system przetargów rynkowych nie zapewnia trwałych efektów konkurowania. Mechanizmy rynkowe ustają, następuje segmentacja rynku, mogą powstawać monopole, a co za tym idzie, mogą się tworzyć oligopole bez kontroli jakości usług i ich cen⁴⁴. Doświadczenia Szwecji, Danii, Niemiec wskazują na to, że zamiana mechanizmów rynkowych na kontrolę gminy w gospodarce odpadami komunalnymi miała kluczowe znaczenie dla ochrony środowiska i należytego gospodarowania odpadami komunalnymi. Szacuje się, że nadal jest miejsce na podmioty prywatne na tych rynkach, bowiem spółek komunalnych nie ma w wielu gminach w Polsce. Instalacje przetwarzania odpadów, np. spalarnie, z racji ich wysokiej kapitałochłonności bywają prywatnymi podmiotami, do których dostarczają odpady komunalne spółki gminne, często po ich biologiczno-mechanicznym przetworzeniu.

Zamówienia *in house* są wykorzystywane także w innych branżach gospodarki komunalnej, tj.: transport publiczny, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków, budowa i zarządzanie obiektami sportowymi⁴⁵.

W odróżnieniu od omawianych w tej monografii form pomocy publicznej, głównie o charakterze finansowym, instrument prawny *in house* jest przykładem całkiem innego mechanizmu pomocy państwa. Nie powoduje on bezpośrednio finansowych skutków, nie jest objęty rachunkiem ekwiwalentu wartości dotacji brutto czy netto, ale powoduje skutki behawioralne – zmiany zachowań zamawiających oraz wykonawców usług w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. W rezultacie oczekuje się zmiany struktury rynku tych usług, zwłaszcza w miastach.

Można to zilustrować przykładem Warszawy, dla której oszacowano prawdopodobną zmianę roli podmiotów samorządowych i prywatnych w obsłudze rynku usług w gospodarce odpadów komunalnych od 2017 r. (tabela IV.3), to jest po wprowadzeniu prawa do zamówień *in house* w trybie bezprzetargowym (z wolnej ręki). Obecnie gospodarka odpadami komunalnymi stolicy obsługiwana jest przez wykonawców, którzy pozyskali takie prawa w wyniku przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów, rozstrzygniętych na początku 2014 r. MPO Sp. z o.o. w Mieście Stołecznym Warszawa obsługuje 5 sektorów. PPHU Lekaro Jolanta Zagórska obsługuje 3 sektory, a Spółka z o.o. Sita Polska obsługuje 1 sektor. MPO Sp. z o.o. w Warszawie ma 100% kapitału miasta i osiągnęła w 2014 r. 145 mln zł przychodów netto,

⁴⁴ Na przykład prof. Zbigniew Grzymała (SGH Warszawa), por. T. Uciński, *Skutecznie z in house*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 5, s. 104.

⁴⁵ S. Podgórski, *Dopuszczalność prawna i zalety powierzenia typu in house*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 4, s. 31.

w tym ponad 136 mln zł za usługi użyteczności publicznej (z przetargów „śmieciowych”) od miasta. Oznacza to, że MPO Sp. z o.o. w Warszawie spełnia kryteria podmiotu wewnętrznego, czyli spółki komunalnej kontrolowanej przez miasto i realizującej co najmniej 90% przychodów na rzecz gminy, która ją kontroluje. Jest więc prawdopodobne, że miasto Warszawa powierzy – jeśli taka będzie wola właściciela – swojej spółce usługi nie tylko w pięciu dotąd obsługiwanych sektorach, ale i sektory obsługiwane dotąd przez podmioty prywatne.

Tabela IV.3. Symulacja zmian struktury rynku usług gospodarki odpadami komunalnymi w Mieście Stołecznym Warszawa po wdrożeniu zamówień *in house* w trybie bezprzetargowym

Wyszczególnienie	Obecnie (2014-2016)	Szacunek dla 2017
MPO Sp. z o.o. w Warszawie	183 mln zł/ 5 sektorów/56% rynku	Prawdopodobnie MPO Sp. z o.o./9 sektorów bez nieruchomości niezamieszkałych 229 mln zł/70% rynku (bez przetargu)
PPHU Lekaro Jolanta Zagórska	109 mln zł/ 3 sektory/33% rynku	Nieruchomości niezamieszkałe z przetargu – ten lub inny wykonawca
SITA Polska Sp. z o.o. Warszawa	36 mln zł/1 sektor/11% ryнку	Nieruchomości niezamieszkałe z przetargu – ten lub inny wykonawca
Ogółem	328 mln zł/ 9 sektorów/100%	328 mln zł/9 sektorów/100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Karpiński, *Jak in house wpłynie na rynek odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 10, s. 24-25.

Zgodnie z regulacją prawną zamówieniami *in house* w trybie bezprzetargowym nie mogą być zlecane usługi odbioru i zagospodarowania odpadów z nieruchomości niezamieszkałych. Te wymagają przetargu, w którym może uczestniczyć także spółka gminna. Teoretycznie więc MPO może pozyskać cały rynek usług stolicy.

Podobny scenariusz nie jest możliwy wszędzie. Rynek usług w zakresie odpadów komunalnych Wrocławia zdominowany jest obecnie przez podmioty prywatne. Podmiot samorządowy, który teoretycznie mógłby przejąć ich świadczenia, nie istnieje. Zbudowanie takiej zdolności spółki gminnej wymaga czasu i nakładów i raczej nie jest to możliwe w 2017 r. Można przyjąć, że uchwałą rady miasta zostanie podzielony obszar miasta na mniejsze

sektory⁴⁶ i stopniowo byłyby oddawane one w trybie *in house* własnemu podmiotowi, wcześniej odpowiednio zorganizowanemu i wyposażonemu. Dla Wrocławia musiałyby to potrwać 4 lata, bowiem taki jest czas obowiązywania aktualnie rozstrzygniętych przetargów.

Powierzanie wszystkich zadań użyteczności publicznej miastu jednemu podmiotowi ma co najmniej trzy grupy ograniczeń:

- zdolności i czynniki wytwórcze spółek gminnych oraz techniczne i ekonomiczne możliwości ich rozbudowy czy też modernizacji,
- społeczne oraz polityczne czynniki eliminacji podmiotów prywatnych, które zainwestowały w zdolności wytwórcze, realizowały dotąd usługi użyteczności publicznej w zakresie odpadów komunalnych (były wybierane w przetargach), zatrudniają często lokalnych pracowników, płacą gminie lokalne podatki, konkurują o lokalny rynek usług,
- nieruchomości niezamieszkałe, z których odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów nie można powierzyć w trybie *in house*, lecz w trybie przetargu.

Ocenia się, że uchwalenie zasady przetargowej formy powierzenia obsługi nieruchomości niezamieszkałych jest swoistym bezpiecznikiem ograniczania monopolizacji lokalnego rynku odpadów komunalnych przez spółki gminne. Jednak walka o te zlecenia może oznaczać zaciętą konkurencję⁴⁷ pomiędzy podmiotami prywatnymi i samorządowymi lub też/i na rynkach w pozostałych gminach regionu (poza miastem centralnym). Determinacja podmiotów prywatnych wypchniętych z rynku danej gminy w pozyskiwaniu zamówień w innej gminie byłaby ogromna. Wielu z nich ma kredyty, a utrata przychodów może zagrozić ich terminowym spłatom, co powodować może spadek i terminowość obsługi podatków przez te podmioty, jak i przez banki. Dalsze konsekwencje to utrata pracy zatrudnionych i ich kłopoty finansowe. Rachunek ciągniony konsekwencji zbyt agresywnego korzystania z instrumentu zamówień *in house* przez gminy i podmioty samorządowe może być bardzo niekorzystny dla samorządów i budżetu państwa. Warto racjonalizować takie

⁴⁶ Postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego przeprowadza się odrębnie dla każdego z wyznaczonych sektorów, w przypadku gdy gminę podzielono na takie sektory. Ustawa z dnia 13 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1020, art. 7.

⁴⁷ Wskazuje się na groźbę patologicznego nadużywania *in house*. Na terenie Poznania i okolicy funkcjonują duże spółki, które wchodzą agresywnie na lokalny rynek i mały samorządowy zakład usług komunalnych nie byłby w stanie z nimi konkurować. Podejmowane są więc decyzje o wyjściu małych gmin ze Związku Międzygminnego, aby od nowego roku zlecać odbiór odpadów własnej spółce, a nie wybranej przez związek w drodze przetargu. Por. L. Bojarski, *In house, czyli będzie kolejna rewolucja?*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 8, s. 9. Motywacją jest przekonanie, że łatwiej inwestować we własną spółkę, kupować sprzęt i to przez wiele lat, w których – jak się sądzi, będą obowiązywać zasady zamówień *in house*.

decyzje przez rady miasta i gmin. Kryterium nie powinno sprowadzać się do korzyści pojedynczych podmiotów gminnych, ale powinno uwzględniać przewidywanie zmian w strukturze podmiotowej całego rynku, zaostreżania konkurencji i przyspieszania niekorzystnej konsolidacji w branży usług odpadów komunalnych.

7. Rekompensata jako forma pomocy państwa za wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie w gospodarce odpadami komunalnymi

Koncepcja *rekompensaty* opiera się na założeniu, że świadczenie usług w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, przy uwzględnieniu niezbędnych nakładów na wybudowanie infrastruktury lub/i jej eksploatację, jest nierentowne lub rentowność ta jest na tyle niska, że przedsiębiorcy nastawieni na zysk jej nie podejmą⁴⁸. Z drugiej strony świadczenie tych usług użyteczności publicznej jako zadanie własne gminy powinno odbywać się po przystępnej cenie (opłacie) dla mieszkańców. Gmina może w tej sytuacji powierzyć świadczenie usług w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi swojemu zakładowi budżetowemu lub swojej spółce komunalnej, lub przedsiębiorcy zewnętrznemu (wykorzystując prawo do zamówień w *in house*). Wówczas przyznaje rekompensatę na pokrycie różnicy pomiędzy kosztami świadczenia powierzonych usług a przychodami i na wypracowanie rozsądnego zysku wykonawcy usług jako wynagrodzenia zaangażowania własnego kapitału.

Rekompensata może pochodzić ze środków gminy (jako ustalone wynagrodzenie za świadczone usługi), a także z dotacji UE na działania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Źródłem rekompensaty może być także pożyczka preferencyjna NFOŚiGW, poręczenie pożyczki przez gminę udzielone na zasadach preferencyjnych wobec rynkowego, dotacja ze środków gminy, zwolnienie z podatku od nieruchomości. Przy ocenie dopuszczalności wsparcia w formie rekompensaty wszystkie te składniki są traktowane łącznie.

Beneficjenci działania 2.1 POIiŚ – „adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska” – otrzymują całą lub większość rekompensaty w okresie budowy, a więc z góry za cały okres, w którym zobowiązani są świadczyć usługi publiczne. Wysokość przyznanej rekompensaty i jej wykorzystanie jest monitorowane, a ewentualna nadwyżka zwracana.

⁴⁸ *Pomoc publiczna w ochronie środowiska*, NFOŚiGW, Warszawa 2012, s. 58.

Szczegółowe zasady wsparcia działań POIiŚ, w tym w formie rekompensaty, w perspektywie finansowej 2014-2020 regulują wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 22 września 2015 r.⁴⁹. Implementują one wiele krajowych i unijnych aktów prawnych, wymienionych w rozdziale 1 tych Wytycznych. Z krajowych warto wymienić ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020⁵⁰, a z unijnych decyzję Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania Traktatu UE do pomocy państwa w zakresie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych⁵¹.

W Decyzji Komisji UE reguluje się wiele kategorii związanych z ustalaniem, korzystaniem i rozliczaniem rekompensaty, ale przede wszystkim rygory traktowania jej jako wsparcie państwa o charakterze pomocy publicznej. W tym zakresie dokument odwołuje się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Altmark⁵² (przywoływanej także w rozdziale VI niniejszej monografii dotyczącym transportu zbiorowego). Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że: „rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 Traktatu, jeśli spełnione są cztery warunki”.

Po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem musi faktycznie być zobowiązane do świadczenia usług publicznych, a zobowiązania te muszą być jasno zdefiniowane. Po drugie, wyznaczniki na podstawie których obliczana jest wysokość rekompensaty, muszą zostać określone wcześniej w obiektywny i przejrzysty sposób. Po trzecie, wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty niezbędnej do pokrycia całości (gdy działalność danego przedsiębiorstwa ogranicza się tylko do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym) lub części kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych (gdy przedsiębiorstwo prowadzi także działalność wykraczającą poza zakres usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, których się nie uwzględnia w ustalaniu wysokości rekompensaty) przy uwzględnieniu uzyskiwanych przy tym

⁴⁹ *Wytyczne w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązki świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w ramach zadań własnych samorządu gminy w gospodarce odpadami komunalnymi*, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 22 września 2015 r.

⁵⁰ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020, Dz. U. 2015, poz. 378 z późn. zm.

⁵¹ Decyzja Komisji UE z 20 grudnia 2011 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, Dz. Urz. UE 2012, L 7/3.

⁵² Sprawa C-280/00, *Altmark Trans i Regierungspräsidium, Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft*, Altmark, Rec. 2003, I-7747.

wpływów i rozsądnego zysku. Po czwarte, w przypadku gdy wyboru przedsiębiorstwa mającego wywiązywać się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych nie dokonuje się zgodnie z procedurą udzielania zamówień publicznych, która pozwoliłaby na wybór oferenta świadczącego te usługi za cenę najkorzystniejszą dla danej społeczności, poziom rekompensaty należy określić na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo dysponujące odpowiednimi środkami.

Gdy kryteria te nie są spełnione, a spełnione są ogólne warunki stosowania art. 107, ust. 1 Traktatu, rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych stanowi pomoc państwa i podlega stosownym dla tej pomocy regulacjom, w tym obowiązkowi uprzedniego zgłoszenia.

Z orzecznictwa wynika, że państwa członkowskie mają szeroki margines uznaniowości przy definiowaniu usług, które mogą być uznane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Dlatego też decyzje o przyznaniu rekompensaty muszą być odpowiedzialne i kontrolowane.

Pojęcie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym zmienia się stopniowo i zależy od potrzeb obywateli, zmian technologicznych, zmian na rynku, a także preferencji społecznych i politycznych w danym państwie członkowskim. Kluczową kwestią jest ustalenie, czy potencjalny beneficjent rekompensaty jest przedsiębiorstwem w rozumieniu Tof UE. W odróżnieniu od definiowania przedsiębiorstwa w polskim kodeksie cywilnym i w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r., nie jest ważna forma prawna ani własnościowa podmiotu, ale charakter jej działalności. Powinna to być działalność, która polega na oferowaniu na rynku towarów i usług, mimo że istnieją podmioty inne zdolne i skłonne do świadczenia takiej usługi na odnośnym rynku. A to oznacza, że usługa w ogólnym interesie gospodarczym jest świadczona w otoczeniu rynkowym, co zależy od sytuacji gospodarczej i wyborów politycznych w danym państwie członkowskim. Nie ma takiego charakteru działalność gospodarcza, która nieodłącznie stanowi część prerogatyw organu publicznego i jest wykonywana przez państwo, chyba że dane państwo członkowskie zdecydowało się na wprowadzenie mechanizmów rynkowych (np. wojska lub policji, nadzoru nad zanieczyszczeniami).

Ważne jest także uznanie, że pomoc pochodzi z zasobów państwowych. Korzyści finansowane z zasobów prywatnych mogą mieć skutek w postaci umocnienia pozycji niektórych przedsiębiorstw, ale nie wchodzą w regulacje art. 107 Traktatu.

Do przychodów beneficjenta zalicza się także wpływy z rekompensaty. Jeśli dla danej usługi istnieje ogólnie przyjęte wynagrodzenie rynkowe, stanowi ono najlepsze odniesienie dla ustalenia rekompensaty w przypadku braku przetargu. Jeśli nie istnieje takie wynagrodzenie rynkowe, należy – dla ustalenia kwoty rekompensaty – dokonać analizy kosztów typowego

przedsiębiorstwa, dobrze zarządzanego, odpowiednio wyposażonego w środki materialne, umożliwiające mu spełnienie niezbędnych wymogów świadczenia usług publicznych z uwzględnieniem rozsądnego zysku.

Dobrze zarządzane przedsiębiorstwo – zdaniem Komisji UE – przestrzega obowiązujące krajowe, unijne lub międzynarodowe standardy rachunkowości. Państwa członkowskie mogą zastosować w ocenie – oprócz klasycznych wskaźników finansowych, takich jak wydajność, poziom kosztów – także wskaźniki oceny podaży w porównaniu z oczekiwaniami użytkowników. Wybór parametrów typowego przedsiębiorstwa jest możliwy tylko wówczas, gdy istnieje wystarczająca liczba przedsiębiorstw, których koszty można uwzględnić.

Rozsądny zysk oznacza stopę 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, jaką osiąga przedsiębiorstwo z zainwestowanego kapitału w całym okresie powierzenia. Poziom ryzyka zależy od danego sektora, rodzaju usług oraz cech charakterystycznych rekompensaty. Stopa zwrotu z kapitału, która nie przekracza stopy swap, powiększonej o premię w wysokości 100 punktów bazowych, jest zawsze traktowana jako rozsądna.

Określając wysokość rozsądnego zysku, państwa członkowskie mogą wprowadzić kryteria motywacyjne, w szczególności w zakresie jakości świadczonych usług i wzrostu wydajności pracy. Wynagrodzenie za wzrost wydajności określa się w wysokości umożliwiającej zrównoważony podział korzyści między przedsiębiorstwem a państwem lub użytkownikiem.

Rekompensata jest złożonym instrumentem i – jak się wydaje – znacznie bardziej zrozumiałym i wymagającym odpowiedzialności beneficjenta niż dotacja. Zmienia zachowania wykonawców nie tyle przez swoją wysokość, co przez mechanizm uzależnienia jej od przedmiotu działalności, jej skali, powiązania z rynkiem i z efektywnością.

8. Zakończenie

Rekompensata za realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym – tylko gdy stanowi pomoc publiczną – ujmowana jest w grupie E form pomocy publicznej w Raporcie UOKiK. Pomoc publiczna na działalność związaną ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów, odzysk surowców (a więc nie tylko odpadów komunalnych)

UOKiK oszacował na 612,7 mln zł w 2014 r.⁵³, co stanowiło 3,2% pomocy publicznej ogółem w sektorach działalności gospodarczej. Do dziesiątki największych beneficjentów pomocy publicznej w Polsce w 2014 r. należał Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Olsztynie. Pomoc ta stanowiła rekompensatę za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym w branży odpadów. Spółki, w których jednostka samorządu terytorialnego ma 100% akcji lub udziałów, uzyskały w latach 2013-2014 zaledwie 0,8% wartości pomocy publicznej ogółem oszacowanej przez UOKiK dla Polski⁵⁴. Wartość pomocy publicznej stanowiącej rekompensatę z tytułu realizacji zadań publicznych w 2014 r. jest oszacowana na 1159,6 mln zł, ale dominują w niej spółki radiofonii i telewizji. Wsparcie udzielone przez gminy oszacowano na 396,8 mln zł, co stanowi ok. 34% tej formy pomocy publicznej⁵⁵. Warto dodać więc, że wysokość rekompensat uznanych za pomoc publiczną w gospodarce odpadami jest znikoma. Ponadto nawet w raporcie UOKiK panuje chaos terminologiczny, bowiem pomimo zatytułowania tabeli jako wielkość i formy pomocy stanowiącej rekompensatę z tytułu realizacji zadań publicznych, wycenionej dla 2014 r. na 1159,6 mln zł, w treści tabeli jako rekompensatę podano tylko 51,9 mln zł. Sprawozdawczość i raporty z pomocy publicznej w Polsce wymagają solidnego uporządkowania i niestety nie pozwalają na wnioskowanie o skali oraz strukturze pomocy publicznej i pomocy państwa w gospodarce ogółem, a w gospodarce odpadami komunalnymi w szczególności.

Bibliografia

1. Bojanowski A., *Verwirrende Werbefloskel*, APuZ, 2014, nr 31-32.
2. Bojarski L., *In house, czyli będzie kolejna rewolucja?*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 8.
3. Bojarski L., *Kto i kiedy skorzysta z in house w odpadach?*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6.
4. Bojarski L., *Kto i kiedy skorzysta z in house w odpadach?*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 5.
5. Decyzja Komisji UE z 20 grudnia 2011 r. 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

⁵³ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 r.*, UOKiK, Warszawa, 2015, s. 47.

⁵⁴ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 r.*, UOKiK, Warszawa, grudzień 2015, s. 46.

⁵⁵ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, op. cit., s. 67.

- zobowiązany do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, Dz. Urz. UE 2012, L 7/3.
6. Fiedor B. (red.), Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.
 7. Folmer H., Gabel L., Opschor H., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. Krupski i S-ka, Warszawa 1996.
 8. Graczyk A., *Instrumenty rynkowe polityki ekologicznej. Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
 9. Gumniak A., Mądry T., *Kryteria stosowania zamówień in house w świetle nowych dyrektyw*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 5.
 10. Karpiński M., *Jak in house wpłynie na rynek odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 10.
 11. Kielbus M., *Gra o in house – koniec kolejnego sezonu*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 7.
 12. Kłopotek B.B., *Zobowiązania unijne Polski w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, www.spalarnia.krakow.pl/getFile.php?type=file&id=56&nocache.
 13. Łętowska E., Pawłowski K., *O prawie i o mitach*, Wyd. LEX, Warszawa 2013.
 14. Małecki P.P., *Oplaty ekologiczne w Polsce. Analiza i ocena za lata 2002-2007*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.
 15. Matlak D., *In house pod ścisłym nadzorem*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 7.
 16. Melon W., *Eksploatacja termicznego przekształcania odpadów*, „Komunalny Plus” 2015, nr 3.
 17. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. 2013, poz. 1232, z późn. zm.
 18. Podgórski S., *Dopuszczalność prawna i zalety powierzenia typu in house*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 4.
 19. *Pomoc publiczna w ochronie środowiska*, NFOŚiGW, Warszawa 2012.
 20. *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 r.*, UOKiK, Warszawa, grudzień 2015.
 21. Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2010.
 22. Sprawa C-280/00, *Altmark Trans i Regierungspräsidium, Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft, Altmark*, Rec. 2003, I-7747.
 23. Stern N., *Globalny ład*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2010.

24. Uciński T., *Model in house – fakty a nie mity*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 6.
25. Uciński T., *Skuteczniej z in house*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 5.
26. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020, Dz. U. 2015, poz. 378 z późn. zm.
27. Ustawa z dnia 13 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1020.
28. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2016 poz. 250.
29. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. 2013, poz. 21 z późn. zm.
30. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. 2007, nr 50, poz. 331 z późn. zm.
31. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2015, poz. 2164 oraz 2016, poz. 831 i 996.
32. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2016, poz. 446.
33. *Wytyczne w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w ramach zadań własnych samorządu gminy w gospodarce odpadami komunalnymi*, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 22 września 2015.
34. *Zarządzanie środowiskiem*, pod red. B. Poskrobko, PWE, Warszawa 2007.
35. Ziemski K.M., Karciarz M., Kiełbus M., *In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 10.

Józefa Famielec (30%)
Stanisław Famielec (70%)

ROZDZIAŁ V

POMOC PAŃSTWA I ZAMÓWIENIA *IN HOUSE* W PROCESACH I ZAKŁADACH TERMICZNEGO PRZEKSZTAŁCANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH

1. Wprowadzenie

Spalanie odpadów komunalnych należy do procesów odzysku energii z tych ich rodzajów, które nie mogą być zagospodarowane w inny sposób, a w szczególności nie powinny trafiać na składowiska. Obiekty i podmioty uczestniczące w spalaniu odpadów komunalnych mogą wykorzystać co najmniej trzy ważne instrumenty pomocy państwa – dotacje na budowę infrastruktury do spalania odpadów, zamówienia *in house* oraz rekompensaty za świadczenie usług o ogólnym interesie gospodarczym.

Syntetyczny opis projektów budowy spalarni w Polsce, dokonany w niniejszym rozdziale, pozwala zorientować się o uwarunkowaniach, szansach i zagrożeniach pomocy państwa w tym obecnie ważnym i dynamicznym obszarze działalności gospodarczej, o roli państwa oraz samorządów w kształtowaniu i finansowaniu rozwoju tej branży, związanej ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym.

2. Spalanie jako ważne ogniwo w hierarchicznym procesie zagospodarowania odpadów komunalnych

Spalanie zamyka zintegrowany proces zagospodarowania odpadów komunalnych. W praktyce najczęściej stosowaną metodą unieszkodliwiania odpadów komunalnych było ich składowanie¹. Odnotowywane są nawet

¹ C.T. Szyjko, *Odzysk energii z odpadów komunalnych. Wyzwania dla Polski*, „Energia. Gigawat” 2013, nr 1.

przypadki nielegalnego spalania odpadów w zakładowych i przydomowych kotłowniach i piecach², co niesie ze sobą poważne zagrożenie skażenia atmosfery. W Dyrektywie 75/442/EWG wprowadzona została hierarchia postępowania z odpadami (dotyczy to także odpadów komunalnych), obowiązująca wszystkie państwa Unii Europejskiej. Hierarchia ta podaje pożądaną kolejność działań związaną z gospodarką odpadami – zawsze preferowane jest działanie, które jest wyżej w hierarchii: zapobieganie, przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku, np. odzysk energii, unieszkodliwianie.

Biorąc pod uwagę hierarchię postępowania z odpadami, składowanie jest najmniej akceptowanym, skrajnie niekorzystnym, a w przypadku niektórych grup odpadów wręcz niedozwolonym rozwiązaniem dotyczącym zagospodarowania odpadów. Rozwój technologii zagospodarowania odpadów zmierza w szczególności do odzysku energii. Przez odzysk energii rozumieć należy przede wszystkim procesy termiczne (spalania), które umożliwiają odzysk energii cieplnej. Spalanie odpadów nie ma na celu zastąpienia recyklingu, ale jego uzupełnienie, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami.

Termin spalanie jest definiowany na wiele sposobów. Najogólniej ujmując, jest to proces utleniania przebiegający z wydzieleniem dużej ilości ciepła i energii promienistej (świeceniem). Potocznie spalanie oznacza energiczne łączenie się materii organicznej odpadów z tlenem³.

Procesy termiczne umożliwiają⁴:

- odzysk energii, co ma istotne znaczenie z racji wzrostu cen energii pochodzącej z konwencjonalnych źródeł (gaz ziemny, ropa),
- zmniejszenie objętości odpadów – stałe pozostałości po procesach termicznych mają wielokrotnie mniejszą objętość niż odpady, ponadto mogą zostać poddane dalszej obróbce w kierunku odzysku zawartych w nich substancji.

Spalanie stało się w ostatnich kilkudziesięciu latach bardzo ważną metodą unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ale też przemysłowych, a zwłaszcza niebezpiecznych. Niezbędne jest dokładne poznanie odpadów przeznaczonych do spalania, by dobrać właściwą technologię termicznego przetwarzania. W przypadku odpadów komunalnych istotnymi czynnikami są duży udział części palnych oraz możliwość użytecznego zagospodarowania powstających odpadów wtórnych. Odpady komunalne o odpowiednich właściwościach (wartość opałowa, dostępność, powietrze jako utleniacz itp.) uznawane są

² G. Wielgościński, O. Namiecińska, *Spalarnie odpadów komunalnych – perspektywa roku 2020*, „Nowa Energia” 2016, nr 2, s. 11-20.

³ *Słownik chemiczny* pod red. J. Chodkowskiego, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1982.

⁴ L.N. Nemerow, *Industrial Waste Treatment*, Elsevier Science and Technology, Boston 2007.

za paliwo i spełniają rolę nośnika energii⁵. Głównym celem ich spalania jest przekształcenie odpadów do stanu niezagrażającego środowisku i ludziom, a uzyskane w ten sposób korzyści (potencjalnie użyteczne popioły, energia elektryczna i ciepła) są wartością dodaną procesu (tym samym spełniona jest również obecnie obowiązująca definicja unieszkodliwiania odpadów).

Wartość opałowa to jedna z ważniejszych właściwości paliwa. Oznacza ilość energii wydzielanej na sposób ciepła przy spalaniu jednostki masy lub jednostki objętości paliwa⁶. Wartość opałową podaje się najczęściej w MJ/kg lub MJ/m³ (czasem również w kJ/m³ lub kJ/m³).

Autotermiczność procesu spalania oznacza możliwość stabilnego spalania odpadów bez konieczności podawania paliwa dodatkowego. Przyjmuje się jako kryteria autotermiczności⁷ spalania minimalną temperaturę spalania lub minimalną wartość opałową odpadów. Rozpatrując minimalną temperaturę spalania jako kryterium autotermiczności procesu spalania, można posłużyć się temperaturą samozapłonu paliw stałych. W przypadku odpadów komunalnych bezpiecznie jest przyjąć, że dopiero temperatura spalania 850-900°C zapewnia autotermiczność spalania, kiedy straty ciepła wynoszą ok. 50% oraz ok. 600°C – gdy spalanie przebiega w warunkach bliskich adiabatycznemu.

Kryterium minimalnej wartości opałowej wynika z doświadczeń w zakresie spalania odpadów. Przyjmuje się, że proces spalania odpadów jest autotermiczny, jeśli ich wartość opałowa wynosi co najmniej 6 MJ/kg. Należy jednak zaznaczyć, iż na autotermiczność procesów spalania odpadów wpływ mają, obok wartości opałowej, również takie parametry, jak zawartość części palnych, części mineralnych oraz wilgoci w odpadach. Obszar spalania autotermicznego dla danego paliwa można ocenić za pomocą trójkątnego wykresu Tannera, w którym na osiach naniesione są procentowe udziały części palnych, części niepalnych oraz wilgoci. Za obszar spalania autotermicznego przyjmuje się pole ograniczone parametrami: udział części palnych min. 25%, udział części niepalnych maks. 60%, udział wilgoci maks. 50%. Biorąc pod uwagę skład morfologiczny odpadów komunalnych w Polsce, można przyjąć, że lokują się one w polu spalania autotermicznego⁸. Wartość opałowa odpadów komunalnych w Polsce zawiera się w przedziale 7-9 MJ/kg⁹, a więc warunek autotermiczności pod tym względem jest również spełniony.

⁵ C.T. Szyjko, *Odzysk energii z odpadów komunalnych. Wyzwania dla Polski*, „Energia. Gigawat” 2013, nr 1.

⁶ J. Szargut, *Termodynamika techniczna*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2013.

⁷ *Spalanie i paliwa* pod red. W. Kordylewskiego, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005.

⁸ Uchwała nr 88 Rady Ministrów z 1 lipca 2016 roku w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, MP 2016, poz. 784.

⁹ G. Wielgościński, O. Namiecińska, *Spalarnie odpadów komunalnych*, op. cit., s. 11-20.

Autotermiczność procesu spalania jest pożądana, ponieważ umożliwia termiczne przekształcanie odpadów bez podawania dodatkowego paliwa i ułatwia odzyskiwanie części energii zawartej w palnych składnikach odpadów. Nie należy jednak utożsamiać warunków autotermicznego spalania odpadów z warunkami bezpiecznego ich przekształcania. Efekt energetyczny spalania odpadów jest podporządkowany takim celom, jak zmniejszenie objętości odpadów, ich detoksyfikacja oraz zachowanie standardów środowiskowych i bezpieczeństwa. Niezależnie zatem od warunków autotermiczności spalania należy zadbać o osiągnięcie takiej temperatury spalania, żeby zapewnić wymaganą skuteczność termicznego przekształcania odpadów¹⁰.

Istnieje wiele różnych rozwiązań technologicznych systemów do termicznego przekształcania odpadów. Ze względu na konstrukcję pieców dzieli się je na¹¹: komorowe, rusztowe, fluidalne, obrotowe, półkowe.

Paleniska rusztowe są szeroko stosowane w spalarniach odpadów komunalnych. Odpady spalają się na ruszcie, którego konstrukcja umożliwia mieszanie się odpadów z powietrzem oraz powolne przemieszczanie spalnego wsadu. Ogólnie w palenisku rusztowym można wyróżnić trzy strefy – w pierwszej strefie odbywa się suszenie wsadu, w drugiej odgazowanie i spalanie, a w ostatniej dopalanie. Nadmiar powietrza powinien być w zakresie 100-200%. Palenisko rusztowe powinno być izolowane termicznie poprzez wyłożenie odpowiednim materiałem ogniotrwałym. Typowe temperatury spalania odpadów komunalnych na ruszcie to 1000-1200°C. Zaletą paleniska rusztowego jest przede wszystkim możliwość spalania odpadów o różnych wymiarach i równej formie, bez konieczności wstępnego rozdrabniania. Ponadto paleniska te cechuje duża niezawodność oraz szeroki zakres zmian obciążenia cieplnego. Wadami są natomiast: skomplikowany napęd, konieczność starannej konserwacji oraz znaczny koszt inwestycyjny i eksploatacyjny¹².

Podczas spalania odpadów wraz ze spalinami do powietrza emitowane są zanieczyszczenia typowe dla kotłów energetycznych (popioły lotne, SO₂, NO_x, CO₂, CO), ale ponadto wiele związków organicznych, w tym WWA oraz dioksyny i furany, ponadto chlorowodór i fluorowodór oraz metale ciężkie.

¹⁰ J. Jarośniński, *Techniki czystego spalania*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 1996; L.N. Nemerow, *Industrial Waste Treatment*, Elsevier Science and Technology, Boston 2007.

¹¹ M.J. Rogoff, F. Screve, *Waste-to-Energy. Technologies and project implementation*, Elsevier Science and Technology, Boston 2011; G. Wielgosiński, *Przegląd technologii termicznego przekształcania odpadów*, „Nowa Energia” 2011, nr 1, s. 55-67.

¹² *Spalanie i paliwa* pod red. W. Kordylewskiego, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005; G. Wielgosiński, *Przegląd technologii termicznego przekształcania odpadów*, op. cit., s. 55-67.

Szczególnie liczna jest grupa związków organicznych, wśród których wyróżnia się związki lotne (LZO)¹³.

W celu kontroli emisji zanieczyszczeń podczas spalania odpadów w instalacjach do spalania lub współspalania odpadów należy prowadzić w sposób ciągły bądź okresowy pomiary stężenia zanieczyszczeń w spalinach emitowanych do powietrza¹⁴. W sposób ciągły należy mierzyć: pył ogółem, NO_x, HCl, CO, LZO, HF, SO₂ oraz O₂ (do oceny prawidłowości przebiegu procesu i przeliczania pozostałych wartości). W sposób okresowy mierzone są: Pb, Cr, Cu, Mn, Ni, As, Cd, Hg, Tl, Sb, V, Co oraz dioksyny i furany¹⁵.

Wymagania środowiskowe dotyczące oczyszczania spalin spowodowały, że spalarnie odpadów musiały zostać wyposażone w odpowiednie węzły usuwające zanieczyszczenia ze spalin. Standardowy ciąg technologiczny obejmuje zatem odpylanie spalin, ich odsiarczanie (wiązanie tlenków siarki), redukcję tlenków azotu, płuczki wyłapujące zanieczyszczenia kwaśne ze spalin, filtry (najczęściej z węgla aktywowanego) absorbujące metale ciężkie, LZO oraz dioksyny i furany. Dlatego też we współczesnych spalarniach odpadów palenisko i ewentualny kocioł stanowią jedynie jeden z wielu węzłów technologicznych całego ciągu¹⁶.

Powstające podczas spalania odpadów popioły i żużel stanowią istotny problem dla operatorów instalacji spalających odpady, zawierają bowiem zazwyczaj szereg substancji, które powodują, iż popioły te kwalifikowane są jako odpady niebezpieczne. Są to m.in. metale ciężkie, a także osadzające się na cząstkach popiołów dioksyny i furany. Część z tych zanieczyszczeń jest łatwo wymywalna, co może zagrażać skażeniem wód gruntowych. Dlatego magazynowanie popiołów ze spalania odpadów, w przypadku braku możliwości ich bezpiecznego wykorzystania, wymaga składowania na składowiskach odpadów niebezpiecznych. Z tych samych powodów współspalanie odpadów

¹³ J. Warych, *Oczyszczanie przemysłowych gazów odlotowych*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 1994; G. Wielgoński, *Przegląd technologii termicznego przekształcania odpadów*, op. cit., s. 55-67.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz. Urz. UE 2010, L334/17.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody, Dz. U. 2014, poz. 1542.

¹⁶ J. Warych, *Oczyszczanie przemysłowych gazów odlotowych*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 1994; G. Wielgoński, *Przegląd technologii termicznego przekształcania odpadów*, op. cit., s. 55-67.

z węglem również stwarza problemy, ponieważ utrudnia gospodarcze wykorzystanie popiołów¹⁷.

3. Pomoc państwa i samorządów dla inwestorów spalarni w Polsce

W Polsce funkcjonuje w 2016 r. sześć większych spalarni odpadów komunalnych (tab. V.1.). Najstarsza w Warszawie-Targówku uruchomiona została w 2001 roku jako Zakład Utylizacji Stałych Odpadów Komunalnych¹⁸. Na przełomie 2015/2016 uruchomiono cztery duże instalacje: w Bydgoszczy, Krakowie, Koninie i Białymstoku.

Tabela V.1. Spalarnie w Polsce (czerwiec 2016)

Lokalizacja	Nazwa	Rok uruchomienia	Wydajność [Mg/rok]	Produkcja energii*
Warszawa Inwestor – podmiot samorządowy	Zakład Unieszkodliwiania Stałych Odpadów Komunalnych (do 2011); obecnie: Zakład Unieszkodliwiania Odpadów OUZ-2	2001	60 000	energia elektryczna: 10 000 MWh/rok energia cieplna: 250 000 GJ/rok
Bydgoszcz Inwestor – podmiot samorządowy	Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych	2015	180 000	energia elektryczna: 54 000 MWh/rok energia cieplna: 648 000 MWh/rok
Białystok Inwestor – podmiot samorządowy	Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych	2016	120 000	energia elektryczna: 38 000 MWh/rok energia cieplna: 360 000 GJ/rok

¹⁷ R. Cenni, B. Janisch, H. Spliethoff, K.R. Hein, *Legislative and environmental issues on the use of ash from coal and municipal sewage co-firing as construction material*, „Waste Management” 2001, nr 21, s. 17-31; G. Wielgościński, *Problemy eksploatacyjne zakładów termicznego przekształcania odpadów komunalnych*, III Międzynarodowa Konferencja „Zakłady termicznego przekształcania odpadów jako regionalne instalacje”, materiały konferencyjne, 2014, s. 75-89.

¹⁸ T. Pająk, *ZUSOK – Ochrona klimatu, źródło energii*. VI Forum Operatorów Systemów i Odbiorców Energii i Paliw „Bezpieczeństwo energetyczne a nowe kierunki wytwarzania i wykorzystania energii w Warszawie”, Warszawa 2009.

Konin Inwestor – podmiot samorządowy	Zakład Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych	2015	94 000	energia elektryczna: 47 000 MWh/rok energia cieplna: 120 000 GJ/rok
Kraków Inwestor – podmiot samorządowy	Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów	2015	220 000	energia elektryczna: 65 000 MWh/rok energia cieplna: 1 000 000 GJ/rok
Poznań Inwestor – partnerstwo publiczno-prywatne	Instalacja Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych	była planowana do uruchomienia: X/XI 2016	210 000	energia elektryczna: 128 000 MWh/rok energia cieplna: 267 000 GJ/rok
Szczecin Inwestor – podmiot samorządowy	Zakład Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów	planowane oddanie do użytku: XII 2016	150 000	energia elektryczna: 56 000 MWh/rok energia cieplna: 850 000 GJ/rok
Razem	x	x	1 034 000	X

* Dla spalarni uruchamianych na przełomie 2015/16 oraz nieoddanych do użytku – wartości projektowe.

Źródło: G. Wielgoński, O. Namiecińska, *Spalarnie odpadów komunalnych – perspektywa roku 2020*, „Nowa Energia” 2016, nr 2, <http://infrastruktura.um.warszawa.pl/adresy/firmy/zak-ad-unieszkodliwiania-odpad-w-ouz-2>; <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/umowa-na-projekt-rozbudowy-spalarni-na-targ-wku-podpisana>; <http://www.generacjaczysteenergii.pl/projekt/informacja-o-projekcie.html>; http://www.lech.net.pl/informacje_zb.htm; <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/spalarnia-w-koninie-juz-dziala,76030.html>; <http://mzgok.konin.pl/informacje/koncepcja-techniczna-ztuok/>; <http://www.spalarnia.krakow.pl/3,OEKospalarni.html>; <http://portalkomunalny.pl/spalarnia-poznan-330436/>; <http://www.sita-zielonaenergia.pl/kluczowe-informacje.html>; http://www.zuo.szczecin.pl/aktualnosci/38/Nowy_term_in_zakonczenia_budowy_ecogeneratora/; <http://ecogenerator.eu/ecogenerator/jak-to-dziala.html>].

Kolejne dwie (Szczecin i Poznań) są w końcowej fazie budowy i miały zostać oddane do użytku pod koniec 2016 r. (co niestety nie nastąpiło). Łączna zdolność przerobowa instalacji do spalania odpadów komunalnych wyniosłaby wówczas 1 034 000 Mg/rok. Instalacja w Warszawie będzie nadal rozbudowywana – powstaną dwie zupełnie nowe linie, całkowita wydajność zakładu wzrośnie do 300 000 Mg/rok. We wszystkich spalarniach w Polsce (już otwartych i tych budowanych) zastosowana jest technologia spalania na ruszcie, najpowszechniej stosowana na świecie, sprawdzona i niezawodna.

Inwestorami wymienionych spalarni są podmioty samorządowe, z wyjątkiem Poznania, gdzie budowa spalarni odbywa się w partnerstwie publiczno-prywatnym.

3.1. Warszawa

Instalacja termicznego unieszkodliwiania odpadów na Targówku jest najstarszą i do niedawna jedyną funkcjonującą w Polsce spalarnią odpadów komunalnych zmieszanych. Instalacja rozpoczęła funkcjonowanie w 2001 r., a na mocy decyzji Rady m.st. Warszawy zakład 1 grudnia 2011 r. został włączony w struktury Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w Warszawie. Spalarnia odpadów na Targówku została uznana przez Marszałka Województwa Mazowieckiego w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami (WPGO) za Regionalną Instalację Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK) dla regionu warszawskiego, co oznacza, że zakład ma pierwszeństwo strumienia odpadów odbieranych od mieszkańców stolicy. Przepustowość instalacji wynosi ok. 60 000 ton na rok, a prawomocna decyzja środowiskowa umożliwi jej rozbudowę do ponad 300 000 ton na rok. O ilości unieszkodliwianych w niej odpadów decyduje wartość opałowa wsadu do pieca. Spalarnia realizuje odzysk energetyczny – ciepło, które jest odsprzedawane do sieci, oraz energię elektryczną na sprzedaż i do celów własnych. Rocznie wytwarzanych jest ok. 10 000 MWh energii elektrycznej i ok. 230 000 GJ energii cieplnej.

Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o. podjęło decyzję o modernizacji tego zakładu jako strategicznej inwestycji dla Warszawy. W wyniku dwuetapowego postępowania przetargowego zostało wybrane konsorcjum projektowe Sweco Consulting sp. z o.o. – Sweco GmbH mające profesjonalną wiedzę i doświadczenie w projektowaniu podobnych obiektów w Europie¹⁹. Międzynarodowy zespół przygotowuje dokumentację zawierającą m.in. projekt budowlany oraz szczegółowe wytyczne dotyczące technologii²⁰. Konsorcjum będzie odpowiedzialne za projekt dwóch nowych linii do termicznego przekształcania odpadów. Wartość podpisanej umowy to blisko 15 mln zł netto. Wartość całej inwestycji szacowana jest na ok. 1,1 mld zł netto. Obiekt będzie technologicznie bardzo zaawansowany i ma spełniać najsurowsze wymogi pod względem ochrony środowiska naturalnego. Będzie również obiektem neutralnym dla okolicznych mieszkańców. Docelowo instalacja będzie przekształcać w energię ponad 300 tys. ton odpadów komunalnych i zwiększy przepustowość obecnej spalarni o ponad 750%,

¹⁹ <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/umowa-na-projekt-rozbudowy-spalarni-na-targ-wku-podpisana>.

²⁰ <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/umowa-na-rozbudow-spalarni-podpisana>.

tj. z 40 tys. do 305,2 tys. ton w skali roku. Zakład ma dysponować trzema liniami technologicznymi i będzie największą z dotychczas realizowanych tego typu inwestycji w Polsce. Według wstępnych założeń instalacja ruszy w pierwszym kwartale 2019 .²¹

3.2. Bydgoszcz

W celu rozpoczęcia budowy spalarni została powołana samorządowa spółka – Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy²² w dniu 7 listopada 2007 r. przez Prezydenta Bydgoszczy uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 24 października 2007 r. w sprawie utworzenia spółki pod firmą Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bydgoszczy i objęcia jej udziałów. Zgodnie z postanowieniami aktu założycielskiego spółka została powołana do realizacji zadań własnych gminy w zakresie gospodarki odpadami, utrzymania czystości i porządku w gminie oraz ochrony środowiska jako samodzielny podmiot prawa handlowego. W dniu 26 sierpnia 2008 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników powzięło uchwałę zmieniającą akt założycielski spółki, w przedmiocie zmiany nazwy firmy, która otrzymała brzmienie: Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Spółka z o.o. Celem spółki jest realizacja zadań własnych gminy w zakresie gospodarki odpadami, utrzymanie czystości i porządku w gminie oraz ochrona środowiska. Podstawowym zadaniem spółki jest utrzymanie i eksploatacja składowiska oraz unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Kapitał zakładowy Międzygminnego Kompleksu Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o. w Bydgoszczy wynoszący 29 423 000,00 zł jest w całości wniesiony przez Miasto Bydgoszcz.

3.3. Białystok

W 2010 r. Gmina Białystok powierzyła spółce miejskiej Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowo-Produkcyjne „LECH” Spółka z o.o. realizację projektu „Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej”, którego najważniejszym zadaniem była budowa instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Przedsiębiorstwo miało też zarządzać nowo powstałym obiektem. Przetarg na zaprojektowanie i budowę białostockiej spalarni ogłoszono w lipcu 2011 r. Prowadząca postępowanie komunalna spółka „LECH” otrzymała we wrześniu 2011 r. dwanaście wniosków

²¹ http://budownictwo.wnp.pl/zbliza-sie-przetarg-na-spalarnie-w-warszawie-za-1-1-1-ml-d-zl,273683_1_0_0.html.

²² <http://bip.pronatura.bydgoszcz.pl/>.

o dopuszczenie do przetargu²³. Najwięcej punktów zdobyła oferta konsorcjum firm: Budimex S.A. (Polska), Keppel Seghers N.V. (Belgia), Cespa Compania Espanola de Servicios Publicos Auxiliares S.A. (Hiszpania)²⁴. W dniu 31 sierpnia 2012 r. – zawarto umowę z konsorcjum firm: Budimex S.A. (pełnomocnik konsorcjum), Keppel Seghers Belgium N.V. oraz Cespa Compania Espanola de Servicios Publicos Auxiliares S.A. na zaprojektowanie i wykonanie Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych (ZUOK) w Białymstoku wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą. W dniu 9 lutego 2016 r. miało miejsce otwarcie Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Białymstoku.

Koszt inwestycji (skorygowany o 169 mln zł oszczędności uzyskanych w procesie realizacji przetargów na wykonawców) wyniósł 483 mln zł. Koszty kwalifikowane stanowiły 85% wartości projektu, uzyskano dotację z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w wysokości 44% kosztów projektu ogółem, pozostała pomoc publiczna pochodziła z pożyczki preferencyjnej NFOŚiGW. Zakład przetwarza 120 tys. ton odpadów rocznie.

3.4. Konin

Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Spółka z o.o. z siedzibą w Koninie zawarł w dniu 19 listopada 2012 r. kontrakt na zaprojektowanie i budowę Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Koninie z konsorcjum Integral Engineering und Umwelttechnik (Austria), Erbud S.A. w Krakowie i Introl Sp. z o.o. w Katowicach. W kontrakcie zastosowano formułę „zaprojektuj i zbuduj”, to znaczy zwycięskie konsorcjum było jednocześnie projektodawcą i wykonawcą²⁵. Projekt objął budowę głównego budynku technologicznego z kotłownią, maszynownią turbozespołu, budynkiem oczyszczania spalin oraz budynku stabilizacji i zestalania popiołów. Pozostałe wykonane obiekty to m.in.: hala wyładunkowa, bunkier magazynowania odpadów, hala waloryzacji żużla wraz z magazynem i budynek administracyjno-biurowy. W zakładzie znajduje się jedna linia technologiczna termicznego unieszkodliwiania odpadów komunalnych. 21 grudnia 2015 r. przekazano do eksploatacji Zakład Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Koninie. Faza rozruchu próbnego trwała tam od 16 października. Koniński zakład uruchomiono w ciągu trzech

²³ http://www.komunikaty.pl/komunikaty/1,80849,10766555,Jest_krotka_lista_wykonawcow_spalarni_odpadow_w_Bialymstoku.html.

²⁴ <http://inwestycjeenergetyczne.itec.pw.edu.pl/inwestycja/spalarnia-odpadow-w-bialymstoku/>.

²⁵ <http://energetyka.inzynieria.com/cat/1/art/46323/spalarnia-odpadow-w-koninie--ndash--ruszyła-eksploatacja#ixzz4PpKrbJAX>.

lat od podpisania umowy i dwa lata po rozpoczęciu robót budowlanych. Zakład składa się z jednej linii technologicznej termicznego unieszkodliwiania odpadów komunalnych o wydajności minimalnej 94 000Mg/rok, pracującej 24 h/dobę, 7 dni w tygodniu. W wyniku działania zakładu powstają: energia elektryczna i ciepła, surowce wtórne, spaliny (oczyszczone zgodnie z wymaganiami unijnego i polskiego prawa) oraz stałe odpady poprocesowe z oczyszczania spalin. Wartość inwestycji 389 mln zł brutto. Przy budowie konsorcjum wykonawcze współpracowało z kilkudziesięcioma lokalnymi przedsiębiorstwami. Aż 73% spośród 89 podwykonawców pochodziło z regionu²⁶. W zakładzie spalane są odpady z Konina oraz z 36 gmin ze wschodniej Wielkopolski. Spalarnia obsługuje ok. 330 tys. mieszkańców z blisko 30 gmin oraz samego Konina.

3.5. Poznań

Inicjatywa budowy spalarni podjęta została jeszcze w 2004 r. w ramach prac nad tworzeniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi dla miasta Poznania²⁷. Uwarunkowania polityczne, w tym wstąpienie Polski do UE, oraz ekonomiczne, zasady funkcjonowania samorządów gminnych (wejście w życie m.in. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) spowodowały, że dopiero w 2011 r. podpisano umowę o dotację z NFOŚiGW, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013. Z uwagi na znaczenie oraz precedensowy charakter projektu indywidualnego współfinansowanego z dotacji UE Ministerstwo Rozwoju Regionalnego czynnie zaangażowane było w jego przygotowanie, w szczególności poprzez wsparcie na etapie wyboru partnera prywatnego. W okresie od listopada 2011 r. do maja 2012 r. przeprowadzono pięć tur dialogu konkurencyjnego z pięcioma potencjalnymi oferentami. Złożono trzy oferty na budowę i zarządzanie poznańską spalarnią odpadów. W dniu 21 grudnia 2012 r. Miasto Poznań ogłosiło Spółkę SITA Zielona Energia wybranym oferentem w projekcie realizowanym w ramach największego partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce. Przetarg zakładał sfinansowanie, zaprojektowanie, budowę i eksploatację spalarni odpadów komunalnych. 8 kwietnia 2013 r. podpisano umowę z partnerem prywatnym w największym w Polsce samorządowym projekcie realizowanym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Projekt pod nazwą „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania” otrzymał wsparcie z Programu Operacyjnego

²⁶ <http://spalarnie-odpadow.pl/spalarnia-w-koninie-erbud-zbuduje-spalarnie-w-koninie/>.

²⁷ Ograniczone rozmiary rozdziału umożliwiają tylko skrótowy opis, ale proponujemy opis studium przypadku genezy i finansowania tego projektu: https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/E.../Biuletyn_PARP_12_gosp_odpadami.

Infrastruktura i Środowisko. Koszt inwestycji szacowany był na ok. 725 mln zł, z czego dotacja unijna wyniosła około 350 mln zł. Umowa w Poznaniu była też pierwszą w Polsce, która została podpisana według modelowego wzorca, rekomendowanego przed Eurostat. Dzięki temu inwestycja jest w pełni wyłączona poza dług publiczny.

Instalacja rozpoczęła działalność w 2016 r. i pozwala miastu na realizację strategii dotyczącej gospodarki odpadami komunalnymi. Władze miasta wybrały spółkę SITA Zielona Energia, aby zaprojektowała, sfinansowała, zbudowała, a następnie eksploatowała przez 25 lat w formule PPP instalację termicznego przekształcania odpadów komunalnych (ITPOK) o wydajności 210 000 ton rocznie. SITA Zielona Energia została utworzona przez SITA Polska i Marguerite Waste Polska²⁸. Celem utworzenia spółki było wzięcie udziału w pierwszym w Polsce projekcie PPP z sektora gospodarki odpadami. PPP to model współpracy między samorządami a prywatnymi operatorami, powszechnie stosowany w Europie Zachodniej²⁹. SITA Polska jest spółką zależną Suez Environnement (Paryż: SEV, Bruksela: SEVB), światowego lidera w rozwiązaniach środowiskowych. W Europie Zachodniej Suez Environnement obsługuje 48 instalacji termicznego przekształcania odpadów, przetwarzających ok. 7 mln ton odpadów komunalnych rocznie³⁰. Marguerite Waste Polska należy do funduszu inwestycyjnego Marguerite Fund (The 2020 European Fund for Energy, Climate Change and Infrastructure). Został on utworzony przy wsparciu sześciu wiodących w Europie publicznych instytucji finansowych (Caisse des Dépôts et consignations, Cassa Depositi e Prestiti, Europejski Bank Inwestycyjny, Instituto de Crédito Oficial, KfW, PKO Bank Polski) w celu inwestowania w kapitałochłonne projekty w sektorach energii odnawialnej oraz infrastruktury transportowej w krajach Unii Europejskiej³¹.

Zgodnie z umową PPP, SITA Zielona Energia zrealizowała nowoczesną instalację termicznego przekształcania odpadów komunalnych, która powstała na terenie należącym do Miasta Poznań, w rejonie Karolin. Koszt budowy instalacji jest w pełni sfinansowany przez akcjonariuszy spółki SITA Zielona Energia oraz konsorcjum trzech banków – Pekao S.A., PKO BP i Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponadto umowa PPP dała miastu możliwość zastąpienia części prywatnego finansowania przez środki z unijnego Funduszu Spójności, co w efekcie zmniejszyło koszt projektu dla miasta. SITA Zielona Energia wybrała do budowy instalacji konsorcjum Hitachi Zosen

²⁸ www.sitapolska.pl.

²⁹ http://budownictwo.wnp.pl/inwestor-spalarni-odpadow-w-poznaniu-ma-apetyt-na-kolejne,227314_1_0_0.html.

³⁰ www.suez-environnement.com.

³¹ www.margueritefund.eu.

Inova, światowego lidera w dziedzinie energii z odpadów komunalnych oraz Hochtief, jedną z największych na świecie firm budowlanych.

Poznański projekt jest największym w Polsce partnerstwem publiczno-prywatnym. PPP są złożonymi projektami, które wymagają silnego zaangażowania samorządów podczas planowania i przetargów, ale korzyści z nich płynące są bardzo wysokie: miasta uzyskują długoterminową gwarancję ceny, która obejmuje nie tylko koszty budowy, jak w tradycyjnych projektach, ale również eksploatacji i utrzymania, więc mogą planować swój budżet w dłuższej perspektywie. Od stycznia 2016 r. w poznańskiej ITPOK trwał rozruch technologiczny, który obfituje w wiele ważnych momentów dla działania instalacji. Po początkowym etapie zimnego rozruchu polegającym na testowaniu technologii, instalacja przyjęła pierwsze odpady i rozpoczęła ich spalanie. Następnie w ITPOK rozpoczęto produkcję energii elektrycznej, która popłynęła do EC Karolin. W dniu 12 października 2016 r. decyzją Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, na wniosek SITA Zielona Energia Sp. z o.o. zostało wydane pozwolenie na użytkowanie obiektów budowlanych wraz z infrastrukturą techniczną dla Instalacji Termicznego Przekształcania Frakcji Reszkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu (ITPOK).

Do instalacji trafia głównie frakcja reszkowa zmieszanych odpadów komunalnych, które „u źródła”, czyli w domach, zostały zakwalifikowane jako niepodlegające zbiórce selektywnej. Ponadto do instalacji trafiają odpady reszkowe, pozostające po procesie recyklingu.

Obiekt jest oceniany jako zrealizowany zgodnie z unijnym standardem BAT (najlepsze dostępne techniki), oznaczającym wykorzystanie najbardziej efektywnych i zaawansowanych technologii. ITPOK już na etapie budowy otrzymał tytuł ekologicznej inwestycji 2014 r., przyznany m.in. przez NFOŚiG, KIG i BCC. Rocznie zakład ma przetworzyć 210 tys. ton odpadów komunalnych, z których powstanie minimum 267 000 GJ energii cieplnej i 128 000 MWh energii elektrycznej. Nowa spalarnia ma służyć 740 tys. mieszkańcom Poznania oraz 9 gminom powiatu poznańskiego.

Inwestorem spalarni w Poznaniu – w odróżnieniu od innych tu omawianych – nie jest podmiot samorządowy, lecz prywatny. Funkcjonowanie tego obiektu – mimo ambitnych parametrów – napotyka na trudności związane z brakiem podaży śmieci do spalania. Przewidywano to już w 2015 r., a problem może dotyczyć nie tylko Poznania³². Spalarnie należą do atrakcyjnych inwestycji

³² poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36037,18601811,zabraknie-smieci-do-spalarni-poznan-prosi-o-pomoc.html. Poznań ma także biogazownię, do której nie ma odpadów. <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/poznan-ma-biogazownie-ale-nie-ma-odpadow,82445.html>.

i ich budowa nie jest skorelowana z potrzebami gmin w tym zakresie. To może spowodować konieczność zapewnienia wkładu do spalarni poprzez zakup makulatury (tak dzieje się np. w Niemczech), co nie byłoby zgodne z zasadami hierarchicznego postępowania z odpadami komunalnymi (makulatura nie powinna być spalana, ale odzyskiwana i przetwarzana na surowiec wtórny).

3.6. Szczecin

Przetarg na budowę spalarni odpadów³³ ogłosiła miejska spółka Zakład Unieszkodliwiania Odpadów w sierpniu 2011 r. O kontrakt ubiegały się cztery przedsiębiorstwa: konsorcjum firm Warbud S.A., VINCI Environnement SAS, VINCI Environnement Polska Sp. z o.o., RAFAKO S.A., Mostostal Warszawa S.A., konsorcjum INTEGRAL Engineering und Umwelttechnik GmbH, ERBUD S.A. To ostatnie uczestniczy – jak to opisano – w partnerstwie publiczno-prywatnym spalarni w Poznaniu. Na inwestycję zamawiający chciał przeznaczyć znacznie mniej niż zaoferowali potencjalni wykonawcy, bo ok. 475 mln zł. Ostatecznie realizację projektu zlecono³⁴ Spółce Mostostal Warszawa S.A., wycenioną na ok. 711 mln zł. Inwestycja jest współfinansowana z funduszy unijnych w kwocie 255 mln zł oraz z pożyczki w wysokości 280 mln zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zakład pod nazwą EcoGenerator powstaje od 2012 r. na Ostrowie Grabowskim – wyspie rzecznej na terenie szczecińskiego portu i ma przetwarzać rocznie 150 tys. ton odpadów komunalnych³⁵. Pierwsze odpady miały być zutylizowane w grudniu 2015 r. Terminu nie dotrzymano, a zamawiający uzyskał przedłużenie terminu od Ministerstwa Środowiska o rok, czyli do końca 2016 r. W połowie czerwca 2016 r. prace na budowie największej szczecińskiej inwestycji stanęły. Z placu zszedł główny wykonawca – Mostostal Warszawa. Do wykonania zostało ok. 20% prac. Wykonawca uznał, że nie ma skutecznej gwarancji zapłaty za resztę prac³⁶. Zamawiający poszukiwał nowego wykonawcy³⁷, aby powierzyć mu dokończenie inwestycji w trybie z wolnej ręki³⁸. Grozi mu utrata publicznego dofinansowania (ok. 280 mln zł

³³ <http://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Szesc-spalarni-odpadow-postepy-w-budowie-409.html>.

³⁴ http://www.komunikaty.pl/komunikaty/1,80849,11518122,Mostostal_W_wa_wygral_przetarg_na_spalarnie_w_Szczecinie.html.

³⁵ <http://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Szesc-spalarni-odpadow-postepy-w-budowie-409.html>.

³⁶ <http://www.gs24.pl/wiadomosci/szczecin/a/budowa-spalarni-smieci-za-700-mln-zl-zagrozona-dokonczymy-ja-z-mostostalem-lub-bez,10113466/>.

³⁷ <http://www.gs24.pl/wiadomosci/szczecin/a/cos-sie-rusza-na-placu-budowy-spalarni-w-szczecinie-zdjecia,10493600/>.

³⁸ <http://www.gs24.pl/wiadomosci/szczecin/a/nie-dokonczymy-spalarni-do-konca-roku-chca-uratowac-280-mln-zl,10368838/>.

wobec ok. 535 mln zł przyznanego ogółem) i wydłużenie inwestycji nawet do 2019 r. Nie jest to jednak pewne wobec wykorzystania już prawa do wydłużenia terminu inwestycji o rok. Przykład budowanej spalarni w Szczecinie uczy o szansach i zagrożeniach rozwiązywania problemów zagospodarowania odpadów komunalnych z udziałem publicznego dofinansowania. Mechanizm jego działania, wpływ na zachowanie inwestorów, beneficjentów jest złożony i w żadnym wypadku nie sprowadza się do napisania dobrego wniosku o dotację ani ustalenia jej wysokości, a nawet zawarcia umowy o jej pozyskanie.

3.7. Kraków

Przykład tzw. Ekospalarni w Krakowie, którą można uznać za wzorcową (wobec przypadku Szczecina) i pod względem przebiegu realizacji, jak i wykorzystania publicznego dofinansowania w zamknięciu przez Gminę Kraków zintegrowanego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w mieście. Największym oponentem budowy tego zakładu byli i są ekolodzy, z którymi udaje się – jak dotąd – rozwiązywać poważniejsze konflikty. Proces organizowania i rozstrzygania przetargów na to zadanie inwestycyjne był trudny i jest dobrym studium przypadku na poznanie szans i zagrożeń ze strony wykonawców usług budowlanych, ich postaw i zachowań wobec zamówienia publicznego (np. składanie ofert przez upadłego oferenta).

Wykonawcą Zakładu Termicznego Przetwarzania Odpadów ZTPO jest firma POSCO Engineering & Construction Co. Ltd., z którą umowa podpisana została przez Prezydenta Miasta Krakowa 31 października 2012 r. Projekt realizowany został w formule „zaprojektuj i wybuduj”. Roboty budowlane rozpoczęły się 6 listopada 2013 r. i trwały 2 lata. W dniu 19 listopada 2015 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie zakładu, a 3 grudnia 2015 r. odbyła się inauguracja pracy obiektu. Od tego czasu odbywał się rozruch próbny. W początkowej fazie weryfikowano urządzenia i zespoły pod kątem prawidłowości montażu, zastosowania komponentów oraz przewidywanych osiągnięć. Od 19 lutego do 26 kwietnia 2016 r. zakład był w trakcie 8-tygodniowych prób kontraktowych, podczas których pracował w maksymalnej wydajności i przy znacznym obciążeniu. Po tym okresie został całkowicie wygaszony, celem przeprowadzenia inspekcji. W dniu 12 maja 2016 r. nastąpiło ponowne uruchomienie instalacji, podczas którego Urząd Dozoru Technicznego przeprowadził próby bezpieczeństwa. Wszystkie próby zakończono wydaniem certyfikatu Urzędu Dozoru Technicznego. W dniu 23 maja 2016 r. Sejmik Województwa Małopolskiego przyznał w drodze uchwały ZTPO Kraków status Regionalnej Instalacji Przekształcania Odpadów (RIPOK). W dniu 27 czerwca 2016 r. na mocy świadectwa przejęcia wystawionego przez Inżyniera Kontraktu

Krakowski Holding Komunalny S.A. w Krakowie stał się właścicielem Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów (ZTPO).

Całkowity koszt realizacji projektu wynosi ok. 673 mln zł netto (ok. 826 mln zł brutto). Dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności udzielone na realizację projektu wynosi 372 mln zł (czyli ok. 55% kosztów kwalifikowanych) na mocy umowy o dofinansowanie podpisanej w dniu 20 kwietnia 2011 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Wkład własny Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A. w kwocie ok. 300 mln zł został pokryty ze środków własnych i pożyczki z NFOŚiGW na kwotę 298 mln zł udzielonej na zasadach preferencyjnych.

Do ZTPO dostarczane są odpady komunalne o kodzie 2003 01 (zmieszane) oraz odpady o kodzie 19 12 12, powstałe w wyniku obróbki mechanicznej (odzysku) zbieranych selektywnie frakcji komunalnych odpadów materiałowych, wielkogabarytowych, poremontowych, opakowaniowych. Spalarnia ma dwie linie o wydajności 14,1 Mh/h i przepustowości dobowej ok. 700 Mg. Palenisko rusztowe zintegrowane zostało z kotłem z obiegiem naturalnym i z turbiną upustowo-kondensacyjną. System spalania zapewnia utrzymanie temperatury spalin powyżej 2 sekund. Zastosowana technologia spalania zapewnia redukcję zanieczyszczeń w komorze spalania i regulację nadwyżki powietrza, dzięki zawracaniu powietrza wtórnego. Redukcja tlenków azotu odbywa się metodą selektywnej niekatalicznej redukcji, z wtryskiem mocznika. Neutralizacja związków chloru, siarki i fluoru odbywa się metoda półsuchą odsiarczania spalin z wtryskiem mleczka wapiennego. Usuwanie całkowitego węgla organicznego, dioksyn, furanów oraz par rtęci następuje poprzez wtrysk pylistego węgla aktywnego. Filtrowanie cząstek stałych odbywa się z zastosowaniem filtrów workowych. W spalarni dokonuje się pomiarów stężeń zanieczyszczeń siedmiu spalin oraz ciągły pomiar pięciu parametrów spalin. Z procesu spalania powstają odpady wtórne: żużel i popioły paleniskowe oraz pyły kotłowe i lotne, stałe pozostałości z oczyszczania spalin, ścieki przemysłowe. Żużle i popioły paleniskowe – poprzez waloryzację (kruszenie, przesiewanie, sezonowanie w separatorach indukcyjnych) – przygotowywane mają być w całości do wykorzystania np. w drogownictwie. Pyły kotłowe i popioły lotne oraz stałe pozostałości pochodzące z oczyszczania spalin są stabilizowane i wywożone na składowiska. Ścieki przemysłowe, podczyszczane w zakładowej oczyszczalni są odprowadzane do ogólnospławnej kanalizacji miejskiej. Warto dodać, że w krakowskiej Ekospalarni znajduje zastosowanie woda opadowa do celów sanitarnych oraz chłodzenia technologicznego. W okresie rozruchu spalarni (grudzień 2015 – maj 2016) spalono ok. 75 tys. Mg odpadów, z których powstało 15,5 tys. Mg żużla oraz 3450 Mg popiołów. Wyprodukowano ok. 185 000 GJ energii cieplnej do miejskiego systemu ciepłowniczego oraz

dostarczone do miejskiego systemu energetycznego ok. 19,5 GWh energii elektrycznej. W pierwszych 90 dniach rozruchu uzyskiwano z części energii odnawialnej świadectw pochodzenia.

Ten syntetyczny opis Ekospalarni w Krakowie potwierdza, że przynosi ona spodziewane korzyści z takiego procesu przekształcania odpadów komunalnych: redukuje ok. 75% strumienia odpadów przy zachowaniu europejskich standardów ekologicznych, zapewnia wysoki stopień samowystarczalności energii elektrycznej i ciepła oraz dostarcza energię do systemu miejskiego. Szacuje się, że energia elektryczna wyprodukowana z tzw. śmieci w Ekospalarni mogłaby wystarczyć na potrzeby tramwajów Krakowa oraz może pokryć ok. 10% rocznego zużycia ciepła w Krakowie.

Koszt projektu netto, który jak już napisano, wyniósł 673 mln zł (w tym koszt budowy zakładu 648 mln zł), opłacono z dotacji UE w wysokości 372 mln zł, a 298 mln zł z pożyczki z NFOŚiGW. Przychody KHK S.A. (z wynagrodzenia za odbiór odpadów do spalania i sprzedaż energii) zapewniają wkład własny oraz zwrot pożyczki. Ekospalarnia zapewnia zatem efektywność ekologiczną, ekonomiczną (dzięki pomocy publicznej) oraz społeczną. Proces jej projektowania, doboru wykonawcy projektu oraz realizacji nie był pozbawiony trudności, oporów społecznych oraz barier proceduralnych, które – z powodzeniem jak się wydaje – pokonali inwestorzy i beneficjenci: KHK S.A. w Krakowie (spółka komunalna) oraz Gmina Miejska Kraków³⁹.

W najbliższych latach tempo budowy dużych zakładów spalających odpady komunalne z pewnością zmaleje. Oprócz dużej inwestycji w Warszawie w planach są mniejsze instalacje m.in. dla Rzeszowa, Olsztyna, Trójmiasta. W projektach zmniejsza się jednak planowaną wydajność przerobową instalacji ze względu na potencjalne problemy z zapewnieniem dostaw odpowiedniej ilości odpadów do spalania. Tendencje te zawarte zostały w krajowym planie gospodarki odpadami (KPGO)⁴⁰. Ze względu na konieczność spełnienia obowiązku recyklingu odpadów komunalnych na ciągle rosnących poziomach przewiduje się zmniejszenie roli termicznych instalacji do spalania odpadów nieprzetworzonych, większy nacisk położony jest na instalacje do spalania frakcji pozostałej po wyselekcjonowaniu innych pożądaných w recyklingu frakcji. Trend zarysowany w KPGO wskazuje na to, że w niedalekiej przyszłości w Polsce powstawać będą instalacje nie do spalania odpadów komunalnych, lecz do spalania pochodzącego z odpadów komunalnych paliwa alternatywnego RDF.

³⁹ R. Langer, *Ekospalarnia Kraków*, Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Kraków (prezentacja) 2016.

⁴⁰ Uchwała nr 88 Rady Ministrów z 1 lipca 2016 r. w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami 2022, MP 2016, poz. 784.

4. Zakończenie

Krajowy plan gospodarki odpadami do 2022 r. zakłada, że termicznemu przekształcaniu nie powinno być poddawane więcej niż 30% wytworzonych odpadów komunalnych⁴¹. Obecne zdolności przetwórcze spalarni zapewniają ok. 9% spalania odpadów komunalnych, szacowanych dla 2030 r. Jest to znacznie niższy odsetek niż w Wielkiej Brytanii, Włoszech czy Portugalii, gdzie spala się ok. 20% zebranych odpadów komunalnych i znacznie niższy niż w Danii, Szwecji, gdzie spala się ponad 50% takich odpadów. Problem nie polega jednak na wysokim odsetku spalania odpadów komunalnych, lecz na racjonalnym nimi gospodarowaniu. Podaż odpadów do spalania zależy od wielu czynników, w tym od wartości opałowej, od dostępnych technologii i innych instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych oraz regulowanych w tym zakresie standardów. Dwa z nich wydają się szczególnie istotne dla dalszego rozwoju technologii oraz sposobów postępowania z odpadami komunalnymi w Polsce. Są to: poziomy recyklingu (gminy w 2020 r. powinny poddać recyklingowi co najmniej 50% frakcji odpadów obejmującej sumarycznie papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło oraz 70% innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych⁴²) oraz zakaz składowania odpadów, których ciepło spalania przekracza 6 MJ/kg s.m., co w praktyce oznacza zakaz składowania nieprzetworzonych odpadów komunalnych⁴³.

Osobnym problemem jest behawioralna strona postępowania z odpadami komunalnymi przez mieszkańców oraz jakość, rzetelność informacji i sprawozdawczości statystycznej. Okazuje się, że w Polsce notuje się najniższy wskaźnik odpadów komunalnych na 1 mieszkańca, znacznie niższy niż dla krajów rozwiniętych gospodarczo. Polska należy także do grupy krajów o spadku tonażu odpadów komunalnych (w latach 1995-2013), obok takich państw jak: Bułgaria, Estonia, Hiszpania, Słowacja, Węgry, w których spadek ten jest jeszcze wyraźniejszy. Warto byłoby badać przyczyny tej tendencji. Podaż odpadów komunalnych i jej prognoza ma istotne znaczenie dla projektowania kolejnych spalarni i wykorzystania zdolności wytwórczych przez istniejące spalarnie. Mniejszy strumień odpadów komunalnych, zauważany także po 2013 r. – to jest po powierzeniu gminie własności odpadów i wprowadzeniu obowiązkowej opłaty do budżetu gminy za zagospodarowanie

⁴¹ Uchwała nr 88 Rady Ministrów z 1 lipca 2016 roku w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami 2022, MP 2016, poz. 784.

⁴² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, Dz. U. 2012, poz. 645.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach, Dz. U. 2015, poz. 1277.

odpadów komunalnych – może stanowić poważną barierę w funkcjonowaniu spalarni odpadów komunalnych. Okazuje się zatem, że spalarnie odpadów komunalnych są uzasadnione ekonomicznie (zakłady zarabiają, z udziałem pomocy publicznej), mają dostęp do najlepszych technologii, spore doświadczenie w projektowaniu, w budowie obiektów, w funkcjonowaniu procesów spalania, ale brakuje dobrego rozpoznania czynników kształtujących faktyczną ilość odpadów komunalnych oraz faktyczną skłonność do ich selektywnego zbierania.

Bibliografia

1. Cenni R., Janisch B., Spliethoff H., Hein K.R., *Legislative and environmental issues on the use of ash from coal and municipal sewage co-firing as construction material*, „Waste Management” 2001, nr 21.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz. Urz. UE 2010, L334/17.
3. <http://bip.pronatura.bydgoszcz.pl/>.
4. http://budownictwo.wnp.pl/inwestor-spalarni-odpadow-w-poznaniu-ma-apetyt-na-kolejne,227314_1_0_0.html.
5. <http://energetyka.inzynieria.com/cat/1/art/46323/spalarnia-odpadow-w-koninie--ndash--ruszyla-eksploatacja#ixzz4PpKrbJAX>.
6. <http://inwestycjeenergetyczne.itc.pw.edu.pl/inwestycja/spalarnia-odpadow-w-bialymstoku/>.
7. <http://spalarnie-odpadow.pl/spalarnia-w-koninie-erbud-zbuduje-spalarnie-w-koninie/>.
8. <http://www.gs24.pl/wiadomosci/szczecin/a/budowa-spalarni-smieci-za-700-mln-zl-zagrozona-dokonczy-my-ja-z-mostostalem-lub-bez,10113466/>.
9. <http://www.gs24.pl/wiadomosci/szczecin/a/cos-sie-rusza-na-placu-budowy-spalarni-w-szczecinie-zdjecia,10493600/>.
10. <http://www.gs24.pl/wiadomosci/szczecin/a/nie-dokonczy-my-spalarni-do-konca-roku-chca-uratowac-280-mln-zl,10368838/>.
11. http://www.komunikaty.pl/komunikaty/1,80849,10766555,Jest_krotka_lista_wykonawcow_spalarni_odpadow_w_Bialymstoku.html.
12. http://www.komunikaty.pl/komunikaty/1,80849,11518122,Mostostal_W_wa_wygral_przetarg_na_spalarnie_w_Szczecinie.html.
13. <http://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Szesc-spalarni-odpadow-postepy-w-budowie-409.html>.

14. <http://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Szesc-spalarni-odpadow-postepy-w-budowie-409.html>.
15. <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/umowa-na-projekt-rozbudowy-spalarni-na-targ-wku-podpisana>.
16. <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/umowa-na-rozbudow-spalarni-podpisana>.
17. https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/E.../Biuletyn_PARP_12_gosp_odpadami.
18. <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/poznan-ma-bioga-zownie-ale-nie-ma-odpadow,82445.html>.
19. Jarosiński J., *Techniki czystego spalania*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 1996.
20. Langer R., *Ekospalarnia Kraków*, Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Kraków (prezentacja) 2016.
21. Nemerow L.N., *Industrial Waste Treatment*, Elsevier Science and Technology, Boston 2007.
22. Pająk T., *ZUSOK – Ochrona klimatu, źródło energii*, VI Forum Operatorów Systemów i Odbiorców Energii i Paliw „Bezpieczeństwo energetyczne a nowe kierunki wytwarzania i wykorzystania energii w Warszawie”, Warszawa 2009.
23. poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36037,18601811,zabraknie-smieci-do-spalarni-poznan-prosi-o-pomoc.html.
24. Rogoff M.J., Screve F., *Waste-to-Energy. Technologies and project implementation*, Elsevier Science and Technology, Boston 2011.
25. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach, Dz. U. 2015, poz. 1277.
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, Dz. U. 2012, poz. 645.
27. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody, Dz. U. 2014, poz. 1542.
28. *Słownik chemiczny* pod red. J. Chodkowskiego, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1982.
29. *Spalanie i paliwa* pod red. W. Kordylewskiego, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005.
30. Szargut J., *Termodynamika techniczna*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2013.
31. Szyjko C.T., *Odzysk energii z odpadów komunalnych. Wyzwania dla Polski*, „Energia Gigawat” 2013, nr 1.

32. Uchwała nr 88 Rady Ministrów z 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, MP 2016, poz. 784.
33. Warych J., *Oczyszczanie przemysłowych gazów odlotowych*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 1994.
34. Wielgosiński G., *Problemy eksploatacyjne zakładów termicznego przekształcania odpadów komunalnych*, III Międzynarodowa Konferencja „Zakłady termicznego przekształcania odpadów jako regionalne instalacje”, materiały konferencyjne 2014.
35. Wielgosiński G., *Przegląd technologii termicznego przekształcania odpadów*, „Nowa Energia” 2011, nr 1.
36. Wielgosiński G., Namiecińska O., *Spalarnie odpadów komunalnych – perspektywa roku 2020*, „Nowa Energia” 2016, nr 2.
37. www.margueritefund.eu.
38. www.sitapolska.pl.
39. www.suez-environnement.com.

Krzysztof Wąsowicz

ROZDZIAŁ VI

POMOC PUBLICZNA W SEKTORZE USŁUG UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ ŚWIADCZONYCH PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWA KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

1. Wprowadzenie

W tej części opracowania przeprowadzono analizę organizacji lokalnego transportu zbiorowego i sposobów jego finansowania z uwzględnieniem instrumentów pomocy publicznej. Pomoc taka, przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, zabezpiecza świadczenie usług użyteczności publicznej. Te z kolei powinny mieć bardziej masowy charakter, być bezpieczniejsze, odznaczać się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie wolnego rynku. Poszukiwanie optymalnych modeli organizacji komunikacji miejskiej w polskich miastach w oparciu o stosowanie unijnych rozporządzeń i dyrektyw, obserwacji zachodnich rozwiązań, a także zasilanie tego sektora środkami z funduszy unijnych, które spełniają kryteria pomocy publicznej, przyspiesza proces jego transformacji w naszym kraju.

2. Modele organizacji lokalnego transportu zbiorowego w krajach Unii Europejskiej

Organizacja rynku usług przewozowych odbywa się już nie tylko na poziomie lokalnym, ale również na szczeblu europejskim, czego przykładem jest rozporządzenie z 2007 r. w sprawie usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego¹. Z uwagi na zróżnicowane czynniki,

¹ 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, Dz. Urz. UE 2007, L315/1.

takie jak np. zakres obowiązujących mechanizmów konkurencyjności, finansowanie transportu publicznego, świadczenie usług z obszaru komunikacji miejskiej, należy definiować w kategoriach użyteczności publicznej. Usługi użyteczności publicznej są przedmiotem dyskusji i wielu analiz na poziomie Wspólnoty. Dostrzeżono znaczenie poprawnie funkcjonujących, łatwo dostępnych, wysokiej jakości i dostępnych cenowo usług dla jakości życia obywateli Wspólnoty, ochrony środowiska oraz konkurencyjności przedsiębiorstw. Inicjatywy i działania Komisji Europejskich podejmowane w celu tworzenia pozytywnej roli Unii Europejskiej w kształtowaniu rozwoju usług użyteczności publicznej uwidoczniły problemy związane z jednoczesnym zapewnieniem finansowania takich usług oraz zachowaniem konkurencyjności rynku, w tym przestrzegania reguł dotyczących pomocy publicznej.

Sposób organizacji rynku tego rodzaju usług nie tylko nie może pozbawiać obywateli dostępu do przystępnej cenowo i nakierowanej na wysoką jakość komunikacji, lecz również musi uwzględniać interes operatorów wykonujących przewozy, by ci nie ponosili strat z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej. W Europie Zachodniej od połowy ubiegłego stulecia do jego zakończenia udział przejazdów samochodami zwiększał się kosztem komunikacji miejskiej. Pod koniec lat 70. doprowadziło to do niemożności samofinansowania się lokalnego transportu zbiorowego. Nastąpił proces redefiniujący rolę podmiotów publicznych w zbiorowym transporcie miejskim. Pierwotnie finansowanie i organizowanie lokalnej komunikacji zbiorowej odbywało się głównie za pośrednictwem podmiotów komunalnych, które wykonywały przewozy, a jednocześnie zarządzały sieciami transportowymi. Stopniowo jednak (od kilkunastu lat) w Europie zmienia się podejście w zakresie organizacji transportu zbiorowego. Istnieje silny trend polegający na wprowadzaniu w różnej formie konkurencji pomiędzy przewoźnikami. Narzędziem walki konkurencyjnej są między innymi wynagrodzenia. Wyróżnić należy tzw. kontrakty z wynagrodzeniami „brutto” i „netto”. Mechanizm wynagrodzenia „netto” polega na osiągnięciu przychodów ze sprzedaży biletów i dodatkowo na otrzymywaniu dotacji przez przewoźnika. W modelu rozliczeń „brutto” wynagrodzenie ma stałą wartość, która wynika z wykonanej pracy eksploatacyjnej, a nie przewozowej. Ryzyko handlowe wynikające z wielkości przychodów ze sprzedaży biletów jest po stronie publicznej. To rozwiązanie jest stosowane głównie w sytuacji, gdy duży zakres zadań spoczywa na podmiotach publicznych².

² W. Cox, B. Duthion, *Competition in Urban Public Transport*, A World View, 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway, June 2001, s. 2; H. Stammler, K. Pulkkinen, *Brutto oder Netto? Verkehrsverträge im SPNV*, „Der Nahverkehr” 2008, nr 3, s. 8-13 za: M. Wolański, *Efektywność demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 60-67.

Modele organizacji świadczenia usług lokalnego transportu zbiorowego w różnych krajach Europy, z wyróżnieniem modelu głównego oraz alternatywnego (aby zobrazować różnorodności koncepcji występujących w obrębie danego kraju) przedstawiono w tabeli VI.1.

Tabela VI.1. Modele organizacji lokalnej komunikacji zbiorowej aktualnie występujące w wybranych krajach europejskich

Kraj	Dominujący model organizacji	Alternatywne rozwiązania organizacyjne
Belgia	Państwo federalne dzieli funkcje regulowania i zarządzania transportem publicznym między cztery oddzielne podmioty: rząd federalny odpowiedzialny za transport kolejowy oraz trzy regiony (Bruksela, Walonia, Flandria), każde odpowiedzialne za pozostałe środki transportu publicznego. We Flandrii w gestii rządu regionalnego leży planowanie strategiczne oraz organizacja transportu, zaś definicja sieci oraz wykonywanie przewozów należą do zadań przedsiębiorstwa VVM De Lijn, które dodatkowo powierza świadczenie przewozów na połowie wszystkich tras podwykonawcom. Budżet De Lijn pochodzi w 15% z wpływów z biletów, zaś pozostałe 85% to wpływ z tytułu rekompensaty przydzielanej przez rząd flamandzki. W regionie stołecznym Bruksela również jest operator wewnętrzny* – STIB. Przedsiębiorstwo w pełni kontrolowane przez władze organizujące transport.	Pomimo zmonopolizowanego rynku przez podmioty publiczne, nie wykluczono udziału prywatnych przedsiębiorstw zagranicznych, jak Keolis. Na flamandzkim rynku podwykonawczym pełnią one rolę dominującą. Należy zwrócić uwagę również na fakt, że żaden z ponad 300 samorządów miejskich we Flandrii nie ma praw zarządcy transportu, to jednak każdy w dużym stopniu bierze udział w rozwoju lokalnego transportu publicznego poprzez współfinansowanie i wprowadzanie planów transportowych.
Dania	Model przetargowy na całe sieci lub ich fragmenty, w którym operatorzy są wynagradzani metodą „brutto”. Rozwinięte mechanizmy premiowania, oparte na ocenie jakości świadczonych usług oraz liczbie przewiezionych pasażerów. Rola strony publicznej opiera się na ustalaniu taryfy, tras, rozkładów jazdy.	Istnieją przedsiębiorstwa komunalne, które realizują zadania powierzone przez samorządy, np. w gminie Aarhus.

	<p>W centralnych rejonach państwa, np. w Regionie Wielkiej Kopenhagi, administracja odpowiedzialna jest za planowanie transportu. Plan opracowywany jest co 4 lata. Ogłasza się przetarg na trasy w określonych fragmentach, z przeciętnym czasem trwania kontraktu wynoszącym 6 lat.</p>	
Finlandia	<p>Władze lokalne są autonomiczne i mają swobodę podejmowania decyzji dotyczących organizacji transportu publicznego. W praktyce odpowiedzialność strony publicznej sprowadza się do przyznawania licencji i kupowania usług niemożliwych do wprowadzenia na zasadach komercyjnych.</p> <p>W trzech miastach (Helsinki, Tampere oraz Turku) za lokalny transport zbiorowy odpowiadają władze transportu publicznego, które stosują model przetargowy, z rozliczeniami „netto”.</p> <p>W mniejszych miastach komunikacja miejska opiera się na inicjatywie rynkowej i licencjach. Jeżeli przewoźnik rezygnuje z prowadzenia działalności na danej trasie, to strona publiczna kieruje do innych operatorów sugestie o możliwość starania się o licencję. Zwykle władze oczekują realizacji usług transportowych bez udzielania dotacji. Ryzyko handlowe prowadzenia działalności gospodarczej, planowanie tras, rozkładów jazdy spoczywa na przedsiębiorstwach komunikacji zbiorowej. Komunikacja miejska jest dotowana przez władze sektora publicznego.</p>	<p>Poza obszarami miejskimi, gdzie usługi niezbędne ze społecznego punktu widzenia nie mogą być dostarczane tylko w oparciu o przychody ze sprzedaży biletów (mechanizm rynkowy), strona publiczna kupuje je na podstawie przetargów. Udzielanie zamówień każdorazowo polega na zawarciu umowy o świadczenie usług lokalnego transportu zbiorowego.</p>
Francja	<p>Organizacja usług lokalnego transportu zbiorowego spoczywa na lokalnych władzach (wyjątek to region Paryża). Gminy odpowiadają za eksploatację, obsługę i ustalanie cen. Powszechnie jednak przenoszą one swoje prerogatywy na związki</p>	<p>W niektórych miastach, np. Marsylii, obowiązuje model klasyczny z ograniczoną konkurencją. Powierzone usługi lokalnego transportu dostarcza przedsiębiorstwo komunalne.</p>

	gmin, specjalnie powołane do tego celu. Zazwyczaj stroną publiczną jest właściciel infrastruktury transportowej. Najczęstsza forma organizacji transportu publicznego opiera się na otwartych przetargach dla całej sieci danego obszaru z modelem wynagrodzeń „netto”. Wyłonione w drodze przetargu podmioty to przedsiębiorstwa prywatne, publiczne lub z większościowym pochodzeniem kapitału publicznego.	W Paryżu rolę wiodącą w świadczeniu usług transportu miejskiego pełnią przedsiębiorstwa będące własnością państwa – RATP, SNCF. Modyfikacja obecnego systemu w regionie paryskim, na model przetargowy, ma stopniowo następować.
Grecja	Każdy z regionów ma własne przedsiębiorstwo lokalnego transportu, które tworzą prywatni udziałowcy. Przedsiębiorstwa te są kontrolowane przez Ministerstwo Transportu.	W Atenach komunikacja miejska wykonywana jest głównie przez przedsiębiorstwa publiczne, będące własnością państwa.
Hiszpania	Organizacja transportu publicznego jest bardzo zdecentralizowana. Każda z 17 autonomicznych wspólnot jest odpowiedzialna za lokalny transport zbiorowy. Komunikacja miejska jest realizowana przez przedsiębiorstwa prywatne lub komunalne, uzyskujące licencję na usługi poprzedzone procedurą przetargową z rozliczeniami „netto”. Prowadzona od wielu lat liberalizacja rynku sektora transportu publicznego uwzględnia stosowanie ulepszeń w warunkach konkurencji oraz bezpieczeństwa wobec zachowań mogących niekorzystnie wpłynąć na prawidłowy rozwój tego rynku.	W największych ośrodkach miejskich (Madryt, Barcelona, Walencja) wciąż silna jest pozycja przedsiębiorstw publicznych, pełniących funkcję tzw. operatorów wewnętrznych.
Holandia	Lokalny transport zbiorowy jest domeną władz regionalnych, które odpowiadają za ustanawianie systemów opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej. Zobowiązane są również do organizacji transportu publicznego na podstawie umów koncesyjnych, które zawierane są w drodze otwartych przetargów zwykle z wynagrodzeniami „netto”.	W trzech aglomeracjach miejskich (Amsterdam, Rotterdam, Haga) dopuszcza się możliwość powierzenia przez władze lokalne usług o charakterze użyteczności publicznej tzw. podmiotowi wewnętrznemu. Wprowadzany jest jednak model organizacji transportu oparty na konkurencji

	<p>Każdego roku władze regionalne otrzymują uzgodnioną wcześniej kwotę z budżetu centralnego na zlecenie przewozów. Z tych środków pochodzi rekompensata otrzymywana przez operatorów, która wynika z uzgodnień zawartych w umowach koncesyjnych.</p> <p>Przedsiębiorstwa transportu zbiorowego rywalizują o prawo do dostarczania swoich usług na licencjonowanym obszarze przez ograniczony okres (maksymalnie 6 lat). Dzięki temu zagraniczni operatorzy (np. Transdev, Arriva a DB company) mogą konkurować o wybrane linie lub sieci.</p>	z wykorzystaniem mechanizmów przetargowych.
Irlandia	<p>Za transport publiczny odpowiedzialny jest podmiot CIE, który powstał jako przedsiębiorstwo państwowe ponad siedemdziesiąt lat temu i od tego momentu nie wprowadzono istotnych zmian. Wyjątkiem było powołanie w latach 80. ubiegłego wieku trzech filii CIE – Dublin Bus, Eireann oraz Irish Rail. Państwowy holding CIE zapewnia większość usług transportu zbiorowego.</p>	Istnieje możliwość przyznawania licencji prywatnym przewoźnikom autobusowym. Ma to na celu bardziej rozszerzenie sieci transportu, aniżeli zwiększanie konkurencji na istniejących trasach.
Niemcy	<p>W zakresie drogowego transportu zbiorowego, obsługiwanego przez przedsiębiorstwa publiczne i prywatne, dominuje model, w którym wydatki pokrywane są przez przychody z działalności operacyjnej, rekompensaty wynikające z taryf i rozkładów jazdy oraz pozostałe przychody z innych źródeł. Operatorzy świadczą usługi w oparciu o ustawy władz landów (władza państwowa), a nie kontraktów z władzami lokalnymi, w których to gestii leży zapewnienie tego typu usług.</p>	Silna pozycja przedsiębiorstw komunalnych nie wyklucza zwiększającej się roli podmiotów prywatnych, które pełnią funkcję podwykonawców. Niekiedy nawet połowę swych usług operatorzy publiczni podlegają prywatnym przewoźnikom na podstawie przetargów.

	<p>Na daną linię władze landów wydają licencję obowiązującą 8 lat w przypadku autobusów i do 25 lat dla tramwajów, metra i lekkiej kolei miejskiej. Jest ona odnawialna, pod warunkiem że inni przewoźnicy nie złożą korzystniejszej oferty. Licencja określa obowiązki przewoźnika dotyczące rozkładów jazdy, systemu taryf, pracy eksploatacyjnej.</p> <p>W praktyce wiodącą rolę w świadczeniu usług transportu pasażerskiego pełni przedsiębiorstwo mające publicznego właściciela – Deutsche Bahn AG. Podmiot ten kontroluje ponad 20 przedsiębiorstw transportu zbiorowego.</p>	
Polska	<p>Lokalny transport zbiorowy to zadanie własne gminy. W największych miastach wydzielono ze struktur urzędniczych jednostki zarządzające transportem zbiorowym, które powierzają dostarczanie usług transportowych przedsiębiorstwom komunalnym (w całości lub określonej części) lub organizują otwarte przetargi zwykle z wynagrodzeniami „brutto” na realizację pracy przewozowej na wybranych liniach.</p>	<p>Istnieją miasta, gdzie lokalny transport zbiorowy wykonywany jest tylko przez podmiot komunalny. Brak jest wydzielonej jednostki kontrolno-zarządczej, a zarządzanie transportem miejskim odbywa się poprzez odpowiedni wydział urzędu miasta.</p>
Republika Czeska	<p>Usługi komunikacji miejskiej praktycznie w całości są kontraktowane na zasadzie bezpośredniego powierzenia spółką komunalnym, w zależności od regionu na okres od 8 do 15 lat. Co roku rewidowana jest klauzula określająca zakres realizowanej pracy eksploatacyjnej oraz ceny usługi.</p> <p>„Przeciwwagą” dla silnej pozycji przewoźników komunalnych są organizatorzy transportu publicznego w postaci wyspecjalizowanych instytucji, zajmujących się koordynacją oraz tworzeniem oferty w transporcie zbiorowym.</p>	<p>Niektóre władze lokalne decydują się na przeprowadzenie przetargów na niektóre usługi autobusowe, np. w Pradze.</p>

Szwecja	<p>Władze lokalne wraz z radami powiatowymi odpowiadają za transport publiczny. Finansowanie komunikacji zbiorowej odbywa się za pośrednictwem władz lokalnych i rad powiatowych. Rolę koordynatorów, odpowiedzialnych za lokalny transport, pełnią zarządy transportu publicznego. Niemalże cały lokalny transport publiczny podlega procedurze zamówień publicznych. Dominuje model rozliczeń „brutto” z systemem kontroli jakości dostarczanych usług. W dużych miastach przetargi odbywają się na poszczególne linie, a w małych na całe sieci. Dominującą pozycję na rynku przewozowym mają międzynarodowe korporacje.</p>	<p>W ramach powszechnego systemu przetargowe niekiedy stosuje się rozliczenia z wynagrodzeniami „netto”.</p>
Węgry	<p>Władze lokalne odpowiadają za rozkłady jazdy, sieci, ceny biletów, wypłatę rekompensat na podstawie przetargu lub powierzenia. Bezpośrednie zawieranie umów z podmiotem wewnętrznym na realizację usług miejskiej komunikacji publicznej wciąż jednak stanowi dominującą formę kontraktowania. Natomiast na rynku kolejowych przewozów pasażerskich dopuszcza się częściową prywatyzację przewozów regionalnych.</p>	<p>W niewielkich miastach niekiedy usługi lokalnego transportu zbiorowego realizują podmioty prywatne w ramach mało sformalizowanych zasad.</p>
Wielka Brytania	<p>Od połowy lat 80. ubiegłego wieku większość usług transportu autobusowego oprócz Londynu znajduje się poza kontrolą państwa. Odpowiedzialność za lokalny transport zbiorowy zależy od obszaru administracyjnego oraz środka transportu. W największych aglomeracjach poza Londynem odpowiedzialność za organizację komunikacji zbiorowej spoczywa na zarządach transportu publicznego. W pozostałych przypadkach powiatowe lub lokalne władze koordynują usługi transportowe.</p>	<p>W Londynie odpowiedzialność za organizację komunikacji miejskiej spoczywa na władzach miejskich. Zarząd Transportu Londynu (działający obecnie pod nazwą Transport for London) odpowiada za przewozy na obszarze aglomeracji Londynu poza usługami kolei podmiejskich.</p>

	<p>Poza stolicą funkcjonuje wolny rynek w obrębie usług transportu autobusowego. Oceniane jest jedynie spełnienie kryteriów bezpieczeństwa oraz rejestracji rozkładów jazdy u komisarza ruchu. Pomimo że usługi te są zapewniane komercyjnie to istotnym czynnikiem wspierającym ich finansowanie jest zwrot podatku paliwowego. Władze lokalne ogłaszają przetargi na dodatkowe usługi uzupełniające ofertę komercyjną na obszarach, gdzie jest ona niewystarczająca. Poza stolicą około 85% usług transportu autobusowego dostarczana jest komercyjnie.</p> <p>Istnieje trend polegający na koncentracji usług lokalnego transportu zbiorowego przez kilka głównych grup operatorów, co tworzy podział na dużych przewoźników (globalnych) i małych, którzy mają pojedyncze zajezdnie.</p>	<p>W stolicy przetargi z modelem rozliczeń „brutto” dotyczą konkretnych linii. W kilku miastach (np. Edynburg, Nottingham, Cardiff) funkcjonują skomercjalizowani przewoźnicy, będący własnością samorządu.</p>
Włochy	<p>Model organizacji lokalnego transportu publicznego od początku tego stulecia przechodzi przeobrażenia mające na celu wprowadzenie mechanizmów usprawniających efektywność systemu i przewyciężających tradycyjną monopolistyczną strukturę. Aby to zrealizować, zdecentralizowano kompetencje związane z lokalnym transportem na rzecz władz lokalnych i stworzono nowy system przedsiębiorstw odpowiedzialnych finansowo, które uzyskują dostęp do rynku usług komunikacji miejskiej w drodze przetargów z wynagrodzeniami „netto”. Wprowadzane zmiany mają na celu wykreowanie modelu rynku regulowanego.</p> <p>Do zadań władz regionów należą: ustalanie planów dla transportu regionalnego, zatwierdzanie trzyletnich programów transportu, planowanie</p>	<p>W stolicy, pomimo że wydzielono Agencję Ruchliwości ATAC (wynagradzaną na zasadzie „netto”), ważną rolę wciąż pełnią przewoźnicy komunalni wybrani bezprzetargowo (z kontraktami „brutto”), a realizacja procesu demopolizacji została wyhamowana.</p> <p>Coraz częściej stosuje się tzw. kartę ruchliwości, która definiuje standardy jakości usług. Wprowadzenie jej ma na celu zaangażowanie się przedsiębiorstw w podnoszenie jakości dla klientów, którzy dzięki takiemu rozwiązaniu mogą wypowiedzieć się na temat oferowanych usług.</p>

	<p>inwestycji, ustalanie systemów opłat, alokacja środków z regionalnego funduszu transportowego. Gminy ustalają i zatwierdzają miejskie plany ruchu, definiują usługi leżące w ich kompetencji. W celu lepszego zarządzania systemem lokalnego transportu pasażerskiego niektóre regiony i władze samorządowe powołały specjalne podmioty, łączące administrację publiczną z przewoźnikami tzw. Agencje Ruchliwości. Struktury te mogą zarządzać procedurami przetargowymi, określać kontrakty z przewoźnikami i regulować systemy opłat.</p> <p>W modelu przetargowym, w zależności od specyfiki usług, może być on elastyczny lub sztywny. W modelu elastycznym przedmiotem przetargu jest projekt ruchliwości, w którym operator jest zaangażowany w kompleksowe planowanie usługi lokalnego transportu zbiorowego. Z kolei w modelu sztywnym regulator oczekuje jedynie, by usługi były dostarczane według wyznaczonego planu, po jak najniższej cenie.</p>	<p>Instrument ten został wprowadzony już przez ok. 85% przewoźników transportu lokalnego i w większości przypadków zawiera możliwość organizowania określonych form rekompensat dla pasażerów za złą jakość. Dodatkowo karta ruchliwości jest skorelowana z konkretnymi obowiązkami zawartymi w kontrakcie na usługi.</p>
--	--	---

* Podmiot wewnętrzny w Rozporządzeniu (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 uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE 2007, L315/1) zdefiniowano jako „odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Wąsowicz, *Efektywności przedsiębiorstw użyteczności publicznej na przykładzie lokalnego transportu zbiorowego*, praca doktorska, Kraków 2016 (maszynopis); W. Starowicz, *Organizacja publicznego transportu pasażerskiego w krajach Unii Europejskiej*, „Technika Transportu Szynowego” 2005, nr 11, s. 27-35; D. van der Velde, *Contracting in Urban Public Transport*, inno-V, Amsterdam 2008; T. Avanzatta, B. Olier, *Organizacja i główni aktorzy komunikacji miejskiej w krajach poszerzonej Unii Europejskiej*, IGKM, Warszawa 2004; A. Perchel, *Konkurencyjność rynku transportu publicznego w Europie*, cz. I, <http://www.transport-publiczny.pl> (data odczytu 17.04.2016); C. Dellis, *Organizacja rynku transportu publicznego w krajach członkowskich UE*, Krajowy Zjazd Komunikacji Miejskiej, IGKM, Słupsk 2010.

3. Wspólnotowe i krajowe podstawy prawne stosowania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw świadczących usługi użyteczności publicznej w sektorze publicznego transportu zbiorowego

W okresie wzrostu deficytowości komunikacji miejskiej w Europie uchwalono rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69, które określało zasady wyliczania dopłat w oparciu o koszty odnoszące się do: „wydajnego zarządzania przedsiębiorstwem i świadczenia usług transportowych odpowiedniej jakości”³. Przełomem negatywnie weryfikującym możliwość dalszego stosowania tego rozporządzenia była tzw. sprawa Altmark Trans.

Orzeczenie w sprawie Altmark Trans jest jednym z najistotniejszych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości zapadłych w sprawach pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Rozstrzyga ono o klasyfikacji rekompensat wypłacanych przez państwa członkowskie na rzecz przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Sprawa, którą zajmował się trybunał, dotyczyła sporu pomiędzy dwoma operatorami transportu publicznego w niemieckim regionie Stendal. W 1994 r. jeden z nich otrzymał zezwolenie na obsługę kilku linii autobusowych bez przeprowadzania procedury przetargowej. Drugi operator, który odpowiedniego zezwolenia nie otrzymał, wskazywał, że wybrany został podmiot, który jest w stanie świadczyć usługi jedynie ze względu na pomoc przyznaną przez lokalne władze. Skarżący uznawał przyznanie takich subsydiów za niezgodne ze wspólnotowym prawem pomocy publicznej. Uzyskano wówczas wykładnię Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, że dotacje z tytułu świadczenia usługi użyteczności publicznej nie będą stanowiły korzyści ekonomicznej, a tym samym nie będą traktowane jako niedozwolona pomoc państwa w rozumieniu art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu UE, jeśli spełnią cztery kryteria⁴:

³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej, Dz. Urz. UE 1969, L156. W związku z tzw. sprawą Altmark Trans o zlecenie usług przewozowych dokonanego w 1994 r., Europejski Trybunał Sprawiedliwości określił warunki, które należy spełnić łącznie, aby środki przekazywane przedsiębiorstwu nie uznać jako niedozwolona pomoc publiczną. Te warunki to: określenie zobowiązania z tytułu świadczenia usług służby publicznej oraz wyznaczenie metody kalkulacji rekompensat. Ponadto jeśli beneficjent rekompensaty nie został wyłoniony w drodze przetargu, to poziom rekompensaty musi być określany na podstawie kosztów generowanych przez przeciętne, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo.

⁴ M. Cichowicz, W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Zasłona, *Usługi użyteczności publicznej a pomoc publiczna*. Szkolenia, ekspertyzy i publikacje w zakresie pomocy publicznej dla UOKiK w ramach programu Transition Facility PL2004/016-829.01.10 Rezerwa Elastyczna, Wyd. WYG International IMC Polska, Warszawa 2013, s. 15-17.

- przedsiębiorstwo beneficjent musi faktycznie być zobowiązane do świadczenia usług użyteczności publicznej i zobowiązanie to musi być w sposób jasny zdefiniowane,
- parametry, w oparciu o które obliczane jest wynagrodzenie za wykonywane usługi (dotacja), powinny być określone z góry w sposób obiektywny i przejrzysty, tak aby uniknąć przyznania przedsiębiorstwu korzystającemu ze wsparcia korzyści uprzywilejowujących je w stosunku do przedsiębiorców nieuzyskujących takiego wsparcia,
- dotacja uzyskiwana w związku z wykonywanymi usługami publicznymi nie powinna przewyższać kwoty niezbędnej dla pokrycia całości lub części kosztów związanych ze świadczeniem takiej usługi, uwzględniając przychody i rozsądny zysk, jakiego przedsiębiorstwo może się spodziewać w związku z wykonywanymi usługami użyteczności publicznej,
- w przypadku gdy wybór przedsiębiorstwa zobowiązanego do wykonywania usługi użyteczności publicznej nie jest dokonywany w drodze procedury przetargu publicznego, umożliwiającej wyłonienie przedsiębiorstwa będącego w stanie świadczyć swe usługi w sposób najtańszy, poziom koniecznej rekompensaty finansowej powinien być określany w oparciu o analizę kosztów, jakie poniosłoby, wykonując dane zobowiązanie przedsiębiorstwo średniej wielkości, prawidłowo zarządzane i odpowiednio wyposażone w majątek pozwalający na spełnienie nałożonych wymogów usługi użyteczności publicznej, z uwzględnieniem przychodów związanych ze świadczeniem tych usług i rozsądnego zysku wynikającego z wykonywania zobowiązania.

Narastające wątpliwości dotyczące stosowania tego rozporządzenia spowodowały jego uchylenie i zastąpienie go nowym rozporządzeniem (WE) 1370/2007 dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, w którym dokonano licznych zmian związanych z doprecyzowaniem wcześniej niejasnych sytuacji⁵. Nowe rozporządzenie, które weszło w życie z dniem 3 grudnia 2009 r., reguluje kwestie polityki transportowej oraz pomocy państwa. Stanowi ogólne ramy prawne dla lokalnego transportu zbiorowego. Celem dokumentu jest: „określenie przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, jak właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze transportu pasażerskiego, aby zagwarantować

⁵ 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, Dz. Urz. UE 2007, L315/1.

świadczenie usług użyteczności publicznej, które miałyby między innymi bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone na swobodnych zasadach rynkowych”⁶.

Najistotniejsze obszary regulowane przez rozporządzenie (WE) 1370/2007 w sprawie usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego to⁷:

- określenie zakresu świadczenia usług przez kolej, autobusy i inne środki transportu szynowego (metro, tramwaj, kolejka linowa),
- wskazanie obowiązku zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych w zamian za zwolnienie z realizacji obowiązku z tytułu świadczenia usług publicznych, gdy wybranemu operatorowi przyznano wyłączne prawo do świadczenia usługi lub władze zapewniają rekompensatę,
- sformułowanie metod rekompensowania, które promują utrzymanie i rozwój systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi komunikacji miejskiej oraz usług transportu pasażerskiego odpowiedniej jakości,
- wprowadzenie okresów obowiązywania umów – 10 lat dla autobusów, 15 lat dla kolei i innych środków transportu szynowego oraz jeśli umowa łączy transport autobusowy z innymi środkami transportu szynowego (z możliwością przedłużenia o połowę przy spełnieniu warunków dotyczących inwestycji w środki trwałe o istotnym znaczeniu),
- stosowanie przejrzystych procedur przetargowych na zawarcie umów i przyznanie koncesji, z wyjątkiem bezpośredniego udzielenia zamówień.

Z obowiązku przetargowego zwolniono zlecenia *de minimis*, czyli takie, których średnia wartość roczna nie przekracza 1 mln euro lub praca przewozowa jest mniejsza niż 300 000 wozokilometrów. Dla przedsiębiorstw eksploatujących mniej niż 23 pojazdy próg ten może wzrosnąć dwukrotnie (2 mln euro lub 600 000 wozokm). Bezpośrednie udzielanie zamówienia (o ile nie zabrania tego prawo krajowe) dotyczy usług transportu kolejowego. Bezprzetargowo można zlecić wykonywanie usług użyteczności publicznej z branży komunikacji miejskiej tzw. podmiotowi wewnętrznemu.

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego, op. cit., art. 12.

⁷ A.M. Godin, *Finansowanie transportu publicznego w świetle rozporządzenia 1370/2007 oraz unijnych zasad pomocy państwa. Zbiorowy transport publiczny w świetle prawa krajowego i unijnego*, Konferencja IGKM, Kielce 2009.

Bezpośrednie przyznawanie kontraktu „własnemu” kontrahentowi (z ang. *in house undertaking*) wymaga spełnienia następujących kryteriów^{8,9}:

- organ władzy publicznej sprawuje nad własnym podmiotem (operatorem wewnętrznym) kontrolę, która jest analogiczna do kontroli sprawowanej nad własnymi służbami – ma wpływ na przedsiębiorstwo poprzez reprezentację w jego organach, zapisach statutowych oraz podejmowanych decyzjach,
- podmiot wewnętrzny wykonuje działalność w przeważającym zakresie na rzecz organu lub organów samorządowych, które go kontrolują – oznacza to ograniczenie możliwości w startowaniu w przetargach na świadczenie usług pasażerskiego transportu publicznego organizowanych przez inne władze lokalne.

Stosowanie takich rozwiązań ma na celu ochronę np. przedsiębiorstw prywatnych, przed nieuczciwą konkurencją ze strony podmiotów, które z wolnej ręki otrzymały rekompensaty z tytułu świadczenia usług lokalnego transportu zbiorowego, objętych obowiązkiem służby publicznej.

W opisywanym rozporządzeniu ustalono 10-letni okres przejściowy przeznaczony na stopniowe wprowadzanie obowiązku ogłaszania zaproszeń do składania ofert nieobjętych dyrektywami o zamówieniach publicznych: „w celu uniknięcia poważnych problemów strukturalnych, zwłaszcza związanych ze zdolnością przepustową w transporcie”¹⁰. Odnośnie istniejących umów stosuje się następujące rozwiązania:

- jeśli umowy zapewniające uczciwą konkurencję zostały zawarte na podstawie procedury przetargowej przed 26.07.2000 r., to obowiązują do czasu ich wygaśnięcia,
- umowy zapewniające uczciwą konkurencję zawarte bez procedury przetargowej przed 26.07.2000 r. obowiązują do czasu wygaśnięcia, lecz nie dłużej niż przez 30 lat,
- umowy zapewniające uczciwą konkurencję zawarte na podstawie procedury przetargowej pomiędzy 26.07.2000 r. a 3.12.2009 r. są ważne do czasu ich wygaśnięcia, lecz nie dłużej niż 30 lat,
- umowy zapewniające uczciwą konkurencję zawarte bez procedury przetargowej między 26.07.2000 r. a 3.12.2009 r. są obowiązujące do

⁸ Podmiot wewnętrzny w rozporządzeniu (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 uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE 2007, L315/1) zdefiniowano jako: „odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego”.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego, op. cit., art. 5.

¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, op. cit., art. 8.

czasu ich wygaśnięcia, jeśli okres ten jest zgodny z rozporządzeniem 1370/2007,

- umowy o świadczenie usług publicznych mogą obowiązywać aż do wygaśnięcia, jeżeli ich rozwiązanie pociągnęłoby za sobą niepożądane skutki prawne lub gospodarcze i o ile Komisja wyraziła na to zgodę.

Wprowadzane regulacje unijne dotyczące funkcjonowania różnych gałęzi transportu pasażerskiego zdeterminowały powstanie zintegrowanego dokumentu na poziomie polskiego prawa krajowego, jakim jest ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z 2011 r.¹¹. Jest to akt prawny, który definiuje szereg istotnych pojęć związanych z zasadami organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym oraz finansowania w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem zapisów wynikających z rozporządzenia 1370/2007.

Według ustawy o publicznym transporcie zbiorowym organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwy organ, o którym mowa w przepisach rozporządzenia WE 1370/2007 (art. 4, ust. 1, pkt 9). Ponadto w akcie prawnym przyporządkowano poszczególne rodzaje przewozów odpowiednim szczeblom samorządu w sposób bardziej jednoznaczny niż w ustawie o samorządzie gminnym. Wprowadzono pojęcie operatora publicznego transportu zbiorowego, które oznacza samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej określonej w umowie. Przewóz osób o charakterze użyteczności publicznej to powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokojenia potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Dopełnieniem dla przywołanych pojęć jest definicja umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przedstawiona jako umowa pomiędzy organizatorem a operatorem publicznego transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i jednocześnie zobowiązanie do wykonywania określonych usług związanych z przewozami o charakterze użyteczności publicznej¹².

¹¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13 z późn. zm.

¹² Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, op. cit., art. 4.

4. Organizacja świadczenia usług komunikacji zbiorowej w polskich miastach

Każda gmina ma prawo wyboru formy organizacji komunikacji miejskiej w mieście. Generalnie w Polsce ukształtowały się dwa podstawowe modele organizacji lokalnego transportu¹³:

1. Model ze zintegrowanymi funkcjami organizacyjnymi i wykonawczymi.
2. Model z rozdzielonymi funkcjami organizatora i wykonawcy.

Cechą charakterystyczną regulowanego transportu miejskiego funkcjonującego w warunkach łączenia działalności organizatorskiej i przewozowej jest występowanie monopolu podaży usług komunikacji zbiorowej. Monopol to częsta forma rynku komunikacji miejskiej w miastach naszego kraju. Tej sferze usług towarzyszy przekonanie, że pojedyncze przedsiębiorstwo może wytworzyć całkowitą wielkość produkcji usług użyteczności publicznej bardziej efektywnie niż dwie lub więcej firmy. Cechą charakterystyczną funkcjonowania regulowanego lokalnego transportu zbiorowego organizowanego i wykonywanego przez jeden podmiot, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej, jest brak presji konkurencji oraz brak weryfikacji prowadzonej działalności przez rynek. Łączenie funkcji organizatora i realizatora usług skłania podmiot do planowania oferty, której realizacja nie wymaga wysiłku. Racjonalizacja działalności monopolisty następuje zazwyczaj w sytuacji restrukturyzacji transportu miejskiego przez wprowadzenie konkurencji¹⁴.

Na początku ostatniego dziesięciolecia XX wieku w wielu miastach wystąpiła w komunikacji zbiorowej tendencja do rozdzielenia funkcji organizacyjnych i wykonawczych. Jest to podstawowy warunek do wprowadzenia konkurencji w ramach regulowanego systemu zarządzania transportem miejskim. Model ten sprzyja konkurencji i wyzwala u przewoźników motywację do poprawy jakości świadczonych usług. Regulowany lokalny transport zbiorowy z oddzielną funkcją organizatorską od przewozowej jako nabywcę usług przedsiębiorstwa komunikacyjnego wyznacza organizatora. Organizator transportu miejskiego w postaci zarządu transportu miejskiego lub związku międzygminnego spełnia na ogół następujące zadania¹⁵:

¹³ K. Grzelec, *Restrukturyzacja miejskiego transportu zbiorowego w Polsce. Od monopolu do... monopolu?*, „Transport Miejski i Regionalny” 2012, nr 12, s. 30-36.

¹⁴ O. Wyszomirski, *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 206-212.

¹⁵ J. Chudziecki, *Przemiany na rynku miejskich usług przewozowych. Techniki innowacyjne w zarządzaniu komunikacją miejską*, Konferencja IGKM, Kielce 2007; O. Wyszomirski, *Transport miejski*, op. cit., s. 214.

- określenie obecnych i przyszłych potrzeb przewozowych,
- identyfikacja rynku komunikacji miejskiej,
- planowanie rozwoju transportu publicznego,
- projektowanie układu tras, linii i przystanków,
- tworzenie rozkładów jazdy,
- wyznaczanie poziomu dotacji do usług przewozowych,
- zawieranie umów na świadczenie usług lokalnego transportu pasażerskiego,
- badanie stopnia realizacji umów pod względem jakościowym i ilościowym,
- kontrola przestrzegania umów,
- wykonywanie płatności za zrealizowane usługi komunikacji zbiorowej,
- opracowywanie taryfy,
- utrzymanie przystanków,
- dystrybucja, sprzedaż, kontrola biletów,
- nadzór i regulacja ruchu pojazdów transportu miejskiego,
- tworzenie i udostępnianie informacji o funkcjonowaniu lokalnego transportu zbiorowego,
- promocja miejskich usług transportowych,
- przedkładanie organowi stanowiącemu i kontrolnemu gminy wniosków dotyczących biletów oraz taryfy.

Nie wszystkie z wymienionych prerogatyw można przyporządkować zarządowi komunikacji miejskiej w sytuacji, gdy na rynku funkcjonuje tylko jeden monopolistyczny operator. Wtedy niektóre z przedstawionych zadań nie występują w ogóle lub są wykonywane przez przewoźnika.

Oddzieleniu działalności przewozowej od organizatorskiej przyświecają względy propopytowe i propodażowe. Główny ciężar odpowiedzialności w obszarze organizacyjnym, ruchowym i finansowym spoczywa na zarządzie transportu miejskiego. Ustala on taryfę, bilansuje oczekiwania społeczne co do indywidualnych kosztów komunikacji z możliwościami budżetowymi, planuje usługę, organizuje przetargi na realizację pracy przewozowej. Przewoźnik tylko zawiera umowę wskutek przeprowadzonego zamówienia publicznego. W tabeli VI.2. zaprezentowano rolę poszczególnych podmiotów w opisywanym modelu organizacji lokalnego transportu miejskiego.

Gmina poprzez zarząd transportu określa politykę transportową miasta, dostępność do poszczególnych stref, monitoruje standard usług przewozowych (prowadzi własną dyspozytornię ruchu), zarządza infrastrukturą komunikacyjną. W największych polskich miastach rozdzielono organizację od wykonywania przewozów i utworzono zarządy transportu. Zazwyczaj pełnią one bardzo zbliżone role, chociaż często charakteryzują się różnym zakresem realizowanych funkcji i obowiązków, co bezpośrednio wynika z przesłanek

ich powołania oraz okresu powstania. Ogólną ideę funkcjonowania modelu organizacji i zarządzania transportem miejskim z oddzielną sferą organizacji od realizacji przedstawia schemat VI.1.

Tabela VI.2. Macierz odpowiedzialności w modelu organizacji i zarządzania komunikacją miejską opartym na stosowaniu procedur przetargowych z oddzielną działalnością organizatorską od przewozowej

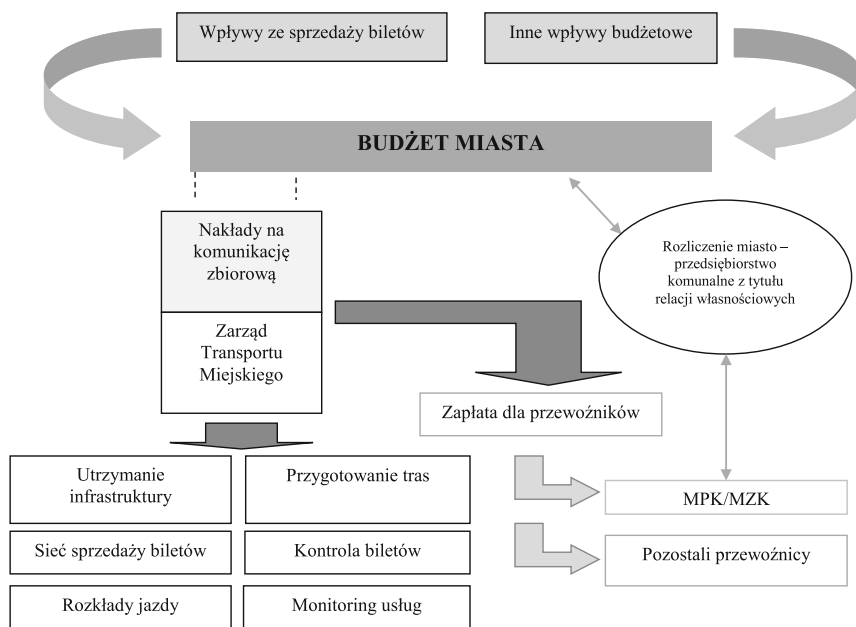
Obszar	Rada miasta	Zarząd transportu miejskiego*	Przewoźnicy	Komunalne przedsiębiorstwo komunikacji
Organizacyjny	<ul style="list-style-type: none"> – uchwała taryfę – bilansuje oczekiwania społeczne do indywidualnych kosztów komunikacji z możliwościami budżetowymi miasta 	<ul style="list-style-type: none"> – planuje usługę – organizuje przetargi na realizację usług komunikacyjnych – zapewnia sprzedaż biletów – prowadzi kontrolę biletów – weryfikuje wnioski pasażerów – rozpatruje skargi pasażerów – egzekwuje realizację umów z przewoźnikami 	<ul style="list-style-type: none"> – zawierają z ZTM umowę wskutek przeprowadzonego zamówienia publicznego 	<ul style="list-style-type: none"> – dostosowuje zatrudnienie do nowych zadań – tworzy spółkę zależną, działającą komercyjnie dla wykorzystania wolnych zasobów – działa jak spółka prawa handlowego – rozlicza się z miastem jak inni przewoźnicy
Ruchowy	<ul style="list-style-type: none"> – określa politykę transportową miasta – określa dostępność do poszczególnych stref miasta 	<ul style="list-style-type: none"> – ustala przebieg tras komunikacyjnych – sporządza rozkłady jazdy – monitoruje standard usług przewozowych (prowadzi własną dyspozytornię ruchu) 	<ul style="list-style-type: none"> – obsługują wyłącznie trację autobusową – otrzymują od organizatora transportu miejskiego rozkłady jazdy 	<ul style="list-style-type: none"> – obsługuje trację tramwajową (na wyłączność i bez infrastruktury) i autobusową

		– zarządza infrastrukturą komunikacyjną	i realizują pracę przewozową zgodnie z zamówionym standardem	– otrzymuje od ZTM rozkłady jazdy i realizuje pracę przewozową
Finansowy	<ul style="list-style-type: none"> – determinuje strumień przychodów dla miasta – uchwała budżet miasta – określa bieżące i inwestycyjne nakłady miasta na komunikację 	<ul style="list-style-type: none"> – dokonuje wypłat dla przewoźników za wykonaną usługę – otrzymuje wpływy z taryfy – uzyskuje wpływy za korzystanie z infrastruktury od przewoźników, którzy nie mają umowy lub z tytułu działań przewoźników poza umową (oferta komercyjna) – nakłada kary na przewoźników i pasażerów 	– uzyskują od organizatora transportu miejskiego wpływy za wykonaną usługę	<ul style="list-style-type: none"> – uzyskuje od ZTM wpływy za wykonaną usługę – poszukuje innych źródeł finansowania poprzez wykorzystanie wolnych zasobów

* W tabeli określenia zarząd transportu miejskiego (ZTM) oraz organizator transportu miejskiego stosowane są zamiennie i oznaczają podmiot wykonujący prerogatywy miasta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Wąsowicz, *Zasady funkcjonowania lokalnego transportu zbiorowego* [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmoczonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów* pod red. A. Nalepki, Wyd. Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 2009, s. 171.

Schemat VI.1. Model organizacji i zarządzania komunikacją miejską oparty na stosowaniu procedur przetargowych w warunkach oddzielenia działalności organizatorskiej i przewozowej

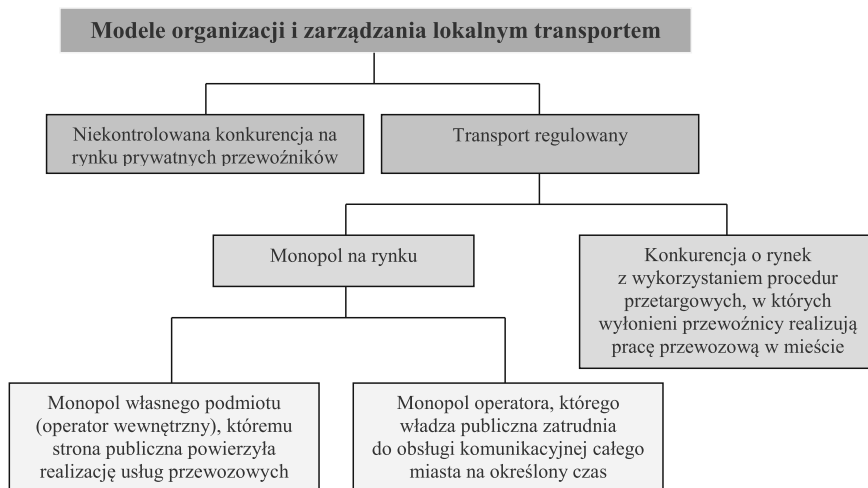


Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Wąsowicz, *Models of the operation of the local public transport*, [w:] *Business and non-profit organizations facing increased competition and growing customers demands*, ed. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Wyd. Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2015, s. 135-148.

Można dodatkowo wyróżnić model organizacji i zarządzania zderegulowanym transportem miejskim. W tym przypadku zakres regulacji strony publicznej sprowadza się do minimum w zapewnieniu standardu obsługi komunikacyjnej mieszkańców. Istnieje nieograniczony dostęp do świadczenia usług transportu miejskiego dla przewoźników, którzy spełniają wymagania wynikające z obowiązującego prawa. Przewoźnicy samodzielnie ustalają trasy, sposób ich obsługi, wyznaczają ceny. Dojrzała i spójna koncepcja tego modelu nie znalazła dotychczas w polskich miastach uznania. Zdaniem Autora błędne jest uznawanie za jego przykład rozwiązanie stosowane w mieście Zakopane, gdzie stopień deregulacji jest znacznie wyższy niż w modelu brytyjskim i bardziej przypomina praktyki stosowane na Ukrainie. To raczej przykład braku organizacji i zarządzania transportem miejskim, a nie stosowania modelu zderegulowanego.

Podsumowaniem przeprowadzonych rozważań jest przedstawienie sposobów organizacji i zarządzania transportem na schemacie VI.2.

Schemat VI.2. Modele organizacji i zarządzania transportem miejskim w Polsce

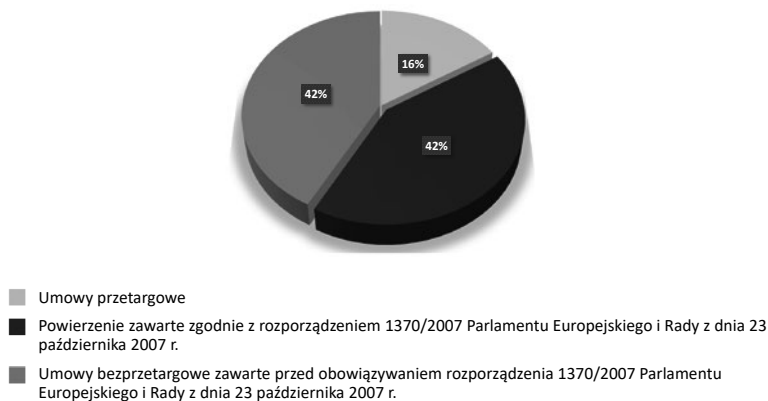


Źródło: opracowanie własne na podstawie O. Wyszomirski, *Transport miejski*, op. cit., s. 33.

Na podstawie ankiety IGKM, skierowanej do około 100 respondentów, można dostrzec najpowszechniejsze formy współpracy operatorów z organizatorami lokalnego transportu zbiorowego. Formy i strukturę umów, na podstawie których przewoźnicy świadczą usługi komunikacji miejskiej, przedstawiono na wykresie VI.1. Umowy te zazwyczaj zawierane są na 10 lat, chociaż w komunikacji autobusowej wiele z nich zawartych jest na krótszy czas, z kolei w komunikacji tramwajowej pojawiają się takie o dłuższym okresie trwania. Co druga z zawartych umów określa model wynagradzania „netto”, czyli przychody z tytułu prowadzonej działalności trafiają do operatora, który dodatkowo otrzymuje określoną dotację. Umowy z systemem rozliczeń „brutto”, które wynikają z wykonanej pracy eksploatacyjnej, stosują największe miasta. Dzieje się tak dlatego, że w dużych ośrodkach samorządy mają większe kompetencje do zarządzania siecią transportu publicznego i tym samym mogą przejąć ryzyko handlowe, powiązane ze sprzedażą usług lokalnego transportu zbiorowego¹⁶.

¹⁶ C. Radziewicz, K. Grzelec, A. Karolak, M. Wolański, *Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 200-2012*, IGKM, Warszawa 2013, s. 42.

Wykres VI.1. Struktura umów na świadczenie usług lokalnego transportu zbiorowego w polskich miastach ze względu na tryb ich zawarcia w roku 2012



Źródło: C. Radziejewicz, K. Grzelec, A. Karolak, M. Wolański, *Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 200-2012*, IGKM, Warszawa 2013, s. 41.

5. Wielkość pomocy publicznej w postaci dotacji ze środków Unii Europejskiej dla lokalnego transportu zbiorowego w Polsce w latach 2004-2013

Podstawowym czynnikiem determinującym rozwój lokalnego transportu zbiorowego są fundusze unijne. W perspektywie finansowej 2000-2006 polscy beneficjenci mogli korzystać z dofinansowania unijnego tylko w okresie po wstąpieniu do Unii Europejskiej, od 2004 r. Wtedy głównym narzędziem finansowania projektów inwestycyjnych w lokalnym transporcie zbiorowym były Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) i Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPOT). Z tego drugiego w komunikacji miejskiej zrealizowano tylko projekt budowy bielańskiego odcinka metra z węzłem komunikacyjnym Młociny. Zbudowano około czterech kilometrów linii metra, cztery stacje, ponad 1000 miejsc parkingowych i węzeł przesiadkowy. Natomiast czternaście projektów w siedmiu województwach transportu miejskiego sfinansowano ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), co przedstawiono w tabeli VI.3¹⁷.

¹⁷ *Raport końcowy z postępu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

W perspektywie finansowej 2007-2013 projekty inwestycyjne w komunikacji zbiorowej dofinansowano z:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko,
- Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, finansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR),
- 15 Regionalnych Programów Operacyjnych (w województwie warmińsko-mazurskim nie finansowano projektów z zakresu komunikacji miejskiej).

Tabela VI.3. Projekty w lokalnym transporcie zbiorowym w Polsce z dofinansowaniem z ZPORR w perspektywie finansowej 2004-2006

Nazwa	Beneficjent programu	Wartość projektu (w tys. zł)	Kwota dofinansowania (tys. zł)
Zintegrowany transport publiczny w aglomeracji krakowskiej	MPK Kraków S.A.	283 162	115 168
Elektroniczne tablice informacyjne w poznańskich węzłach przesiadkowych o znaczeniu aglomeracyjnym	MPK Poznań Sp. z o.o.	677	277
Rozbudowa trasy tramwajowej Bemowo-Młociny	Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o.	38 000	15 272
Modernizacja trasy tramwajowej w Al. Jerozolimskich odcinek pętla Banacha – pętla Gocławek		179 054	72 733
Przebudowa średnicowej linii tramwajowej Północ-Południe we Wrocławiu	Miasto Wrocław	154 832	57 944
Przebudowa multimodalnego węzła komunikacyjnego – pl. Powstańców Wielkopolskich we Wrocławiu, etapy 1-2		120 648	48 234
Rozwój proekologicznego transportu publicznego w Gdyni	PKT Gdynia Sp. z o.o.	53 789	21 334
Gdański projekt komunikacji miejskiej	Gmina Miasta Gdańsk	196 389	80 112

Zintegrowany system sterowania ruchem na ul. Grunwaldzkiej w Poznaniu	Miasto Poznań	45 550	2 275
Budowa zintegrowanego dworca autobusowego na os. Jana III Sobieskiego w Poznaniu		14 500	7 250
Budowa trasy tramwajowej od ul. Jana Pawła II do ul. Podgórnej w Poznaniu		55 317	27 657
Modernizacja infrastruktury autobusowej transportu publicznego na terenie gmin Będzin, Dąbrowa Górnicza i Sosnowiec	PKM Sosnowiec, Gmina Sosnowiec, Gmina Będzin, Gmina Dąbrowa Górnicza	70 745	29 438
Zintegrowany system zarządzania ruchem	Miasto stołeczne Warszawa	80 032	40 016
Łódzki Tramwaj Regionalny Łódź-Zgierz-Pabianice Zadanie I, Etap I	MPK Łódź Sp. z o.o.	265 272	108 718
Razem		1 557 967	626 439

Źródło: C. Radziejewicz, K. Grzelec, A. Karolak, M. Wolański, *Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 200-2012*, IGKM, Warszawa 2013, s. 31; *Raport końcowy z postępu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011.

Łączna wartość projektów w transporcie miejskim współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej do 31 stycznia 2014 r. wyniosła ponad 19 mld zł, zaś łączne dofinansowanie prawie 10 mld zł, co pokazano w tabeli VI.4. Najwięcej środków na komunikację miejską pochodziło z programów regionalnych, w ramach których zrealizowano inwestycje o wartości ponad 2 mld zł, z łącznym dofinansowaniem ponad 1,2 mld zł.

Tabela VI.4. Wartości projektów inwestycyjnych zaliczonych do komunikacji miejskiej dofinansowywanych z najważniejszych programów operacyjnych w latach 2007-2013

Nazwa źródła dofinansowania	Wartość projektu (w mln zł)	Kwota dofinansowania (w mln zł)	Liczba projektów
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	15 020	7 023	24
Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	2 088	1 491	6
Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego	121	81	6
Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego	86	42	3
Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego	135	79	6
Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego	32	13	3
Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego	27	18	5
Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego	252	136	13
Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego	149	74	5
Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego	27	20	5
Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego	66	46	10
Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego	81	36	4
Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego	115	62	3
Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego	310	226	11
Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego	12	6	2
Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego	553	257	19
Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego	198	126	12
Razem	19 272	9 736	137

Źródło: opracowanie własne na podstawie C. Radziejewicz, K. Grzelec, A. Karolak, M. Wołański, *Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 200-2012*, IGKM, Warszawa 2013, s. 31; bazy danych KSI-SIMI, stan na 31 stycznia 2013 r.; LPI POLiS październik 2012.

W komunikację miejską z wykorzystaniem środków RPO najczęściej zainwestowało województwo wielkopolskie (łącznie dofinansowanie ponad 250 mln zł). W województwie dolnośląskim pozyskano 226 mln zł środków unijnych, a łączna wartość projektów wyniosła 310 mln zł. Nie we wszystkie regionach tak aktywnie pozyskiwano środki. W województwie warmińsko-mazurskim nie wsparto komunikacji miejskiej, a w województwach lubuskim, łódzkim, opolskim i świętokrzyskim na inwestycje z zakresu komunikacji zbiorowej przeznaczono ze środków unijnych poniżej 20 mln zł. Liderem w pozyskiwaniu środków na lokalny transport zbiorowy w drugiej perspektywie było województwo mazowieckie, czego powodem jest budowa centralnego odcinka II linii metra w Warszawie (dofinansowanie ok. 2,75 mld zł). Województwo wielkopolskie zrealizowało wszystkie projekty za prawie 1,8 mld zł. Wyróżnić należy też województwa, które pozyskały pomoc publiczną z funduszy unijnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, takie jak śląskie, dolnośląskie, małopolskie, kujawsko-pomorskie i pomorskie.

6. Zakończenie

Nie ma jednolitego modelu organizacji komunikacji miejskiej. Nie istnieją analizy pozwalające jednoznacznie określić optymalny model funkcjonowania lokalnego transportu zbiorowego. Z całą pewnością można jednak stwierdzić, że proces przekształceń komunikacji zbiorowej w polskich miastach jest bardzo zaawansowany, głównie za sprawą prawodawstwa oraz pomocy publicznej pochodzącej z funduszy unijnych i udostępnianej w ramach programów operacyjnych. Wprowadzono znaczne zmiany o charakterze organizacyjno-prawnym. W dużych miastach upowszechnił się model rozliczeń „brutto” (wraz z tworzeniem zarządów transportu), w dużej mierze z przyczyn formalnych. W mniejszych miastach dominuje model rozliczeń „netto”.

Od roku 2005 rozpoczęły się inwestycje finansowane z funduszy unijnych. Lokalny transport zbiorowy zaczął pełnić ważną rolę w strategiach transportowych oraz rozwoju miast. Łączna wartość projektów zrealizowanych od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2015 r. wyniosła około 21,5 mld zł, z czego dofinansowanie unijne stanowiło ponad 10,5 mld zł. Pomoc taka zgodnie z obowiązującymi wytycznymi jest pomocą publiczną. Inwestycje te doprowadziły do znacznej wymiany taboru i widocznego zakresu modernizacji infrastruktury.

Podstawowy wniosek wyłaniający się z przeprowadzonej analizy jest dosyć oczywisty. Wykorzystanie pomocy publicznej w branży komunikacji miejskiej w sposób widoczny przyczynia się do powstania obiektywnej

wartości dodanej dla pasażerów. Bez względu na to, czy jest to pomoc w formie dopłaty do usługi zleconej, refundacji kosztów funkcjonowania przedsiębiorcy przewoźnika, czy dotacji ze środków Unii Europejskiej na inwestycje infrastrukturalne i w tabor w tym sektorze gospodarki.

Bibliografia

1. Avanzatta T., Olier B., *Organizacja i główni aktorzy komunikacji miejskiej w krajach poszerzonej Unii Europejskiej*, IGKM, Warszawa 2004.
2. Cichowicz M., Dzierżanowski W., Stachowiak M., Zasłona M., *Usługi użyteczności publicznej a pomoc publiczna. Szkolenia, ekspertyzy i publikacje w zakresie pomocy publicznej dla UOKiK w ramach programu Transition Facility PL2004/016-829.01.10 Rezerwa Elastyczna*, Wyd. WYG International IMC Polska, Warszawa 2013.
3. Chudziński J., *Przemiany na rynku miejskich usług przewozowych. Techniki innowacyjne w zarządzaniu komunikacją miejską*, Konferencja IGKM, Kielce 2007.
4. Cox W., Duthion B., *Competition in Urban Public Transport, A World View*, 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norway, June 2001.
5. Dellis C., *Organizacja rynku transportu publicznego w krajach członkowskich UE*, Krajowy Zjazd Komunikacji Miejskiej, IGKM, Słupsk 2010.
6. Godin A.M., *Finansowanie transportu publicznego w świetle rozporządzenia 1370/2007 oraz unijnych zasad pomocy państwa. Zbiorowy transport publiczny w świetle prawa krajowego i unijnego*, Konferencja IGKM, Kielce 2009.
7. Grzelec K., *Restrukturyzacja miejskiego transportu zbiorowego w Polsce. Od monopolu do... monopolu?*, „Transport Miejski i Regionalny” 2012, nr 12.
8. Radziejewicz C., Grzelec K., Karolak A., Wolański M., *Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 200-2012*, IGKM, Warszawa 2013.
9. *Raport końcowy z postępu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
10. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej, Dz. Urz. UE 1969, L156.
11. 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, Dz. Urz. UE 2007, L315/1.

12. Stammler H., Pulkkinen K., *Brutto oder Netto? Verkehrsverträge im SPNV*, „Der Nahverkehr” 2008, nr 3.
13. Starowicz W., *Organizacja publicznego transportu pasażerskiego w krajach Unii Europejskiej*, „Technika Transportu Szynowego” 2005, nr 11.
14. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13 z późn. zm.
15. Van der Velde D., *Contracting in Urban Public Transport*, inno-V, Amsterdam 2008.
16. Wąsowicz K., *Zasady funkcjonowania lokalnego transportu zbiorowego*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów* pod red. A. Nalepki, Wyd. Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 2009
17. Wąsowicz K., *Models of the operation of the local public transport* [w:] *Business and non-profit organizations facing increased competition and growing customers demands*, ed. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Wyd. Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2015.
18. Wolański M., *Efektywność demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.
19. Wyszomirski O., *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010.

ROZDZIAŁ VII

POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORCÓW ROZPOCZYNAJĄCYCH PROWADZENIE WŁASNEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

1. Wprowadzenie

Istotną rolę we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości może odgrywać państwo. Jednakże ekonomiści prezentują zróżnicowane poglądy na temat roli państwa w gospodarce. Rynek jest niedoskonały i aktywność państwa zwłaszcza w okresie przekształceń systemowych jest ważna w stymulowaniu oczekiwanych zmian w gospodarce¹. W celu kształtowania ładu społeczno-ekonomicznego państwo może wykorzystać zarówno instytucje, jak i instrumenty systemu finansowego. Wsparcie udzielane przedsiębiorcom ze środków publicznych jest jedną z form interwencji wpływającą zarówno na sferę działalności gospodarczej, jak i na sferę społeczną. Ten rodzaj wsparcia wykorzystujący instrumenty oraz instytucje publicznego systemu finansowego podlega szczegółowym regulacjom zarówno w prawie pierwotnym Unii Europejskiej, jak i wtórnym. Otrzymane przez przedsiębiorców korzyści naruszają bowiem reguły konkurencji rynkowej. Celem niniejszego rozdziału jest analiza i próba oceny wykorzystania pomocy publicznej przez przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie własnej działalności gospodarczej.

2. Rodzaje pomocy publicznej dla przedsiębiorców zakładających działalność gospodarczą

Unia Europejska w ramach prowadzonej polityki spójności oraz szeroko rozumianej polityki strukturalnej stosuje szereg instrumentów, których celem

¹ D. Miłaszewicz, *Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 19-22.

jest rozwój przedsiębiorczości, a zwłaszcza sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MMSp). Cele polityki spójności i polityki strukturalnej są realizowane m.in. za pomocą finansowych instrumentów o charakterze bezpośrednim oraz pośrednim. Przykładem bezpośredniego wsparcia jest dofinansowanie działalności przedsiębiorstwa. Natomiast przykładem wsparcia pośredniego jest finansowe wspomaganie gminnych inwestycji w infrastrukturę oraz wsparcie transferu wiedzy dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw². Rozbudowa systemu wspomagania sektora MMSp na poziomie programowym oraz instytucjonalnym przyczynia się do stworzenia korzystnych warunków powstawania, funkcjonowania i rozwoju najmniejszych przedsiębiorstw. W efekcie podejmowanych działań przedsiębiorstwa z sektora MMSp funkcjonują w złożonym i dynamicznym otoczeniu, w którym występuje szereg różnorodnych form i instrumentów pomocowych³.

W literaturze przedmiotu pomoc publiczna najczęściej utożsamiana jest z selektywnym przysporzeniem przedsiębiorcy korzyści o charakterze finansowym. Należy jednocześnie pamiętać, że odpowiadać im musi powstanie po stronie finansów publicznych odpowiedniego obciążenia finansowego. Przyjąć może ono postać wydatkowania środków na rzecz danego przedsiębiorcy lub pomniejszenia jego należności względem sektora publicznego. Niezmiernie istotną rzeczą jest ustalenie źródeł finansowania danego przedsiębiorstwa, zbadanie, czy pozyskane środki pochodzą ze źródeł państwowych oraz jaki podmiot je udziela⁴. Pomoc publiczna udzielana może być bezpośrednio przez państwo, władze lokalne, a także podmioty powołane w celu wspierania przedsiębiorców, które dysponują środkami publicznymi.

Pomoc przedsiębiorcom najczęściej przybiera charakter selektywny. Oznacza to, że może zostać udzielona niektórym przedsiębiorcom. Bezpośrednio staje się to przyczyną zniekształcenia zasady konkurencyjności na rynku, ponieważ tworzenie preferencyjnych warunków dla jednego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw zawsze odbywać się będzie kosztem innych. Jak już wskazano w poprzednich częściach opracowania, wyróżnić można trzy główne rodzaje selektywności pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom⁵:

² Skuteczność instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej oddziałujących na rozwój przedsiębiorczości, pod red. A. Wasilewskiego, Instytut Ekonomii Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2013, s. 7.

³ M. Matejun, *Regionalne instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw* [w:] *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu* pod red. A. Adamik, Wyd. Difin, Warszawa 2012, s. 82.

⁴ I. Pokusa, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 49.

⁵ J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 273.

- sektorową – uzależniona jest od przynależności przedsiębiorstwa do danego sektora,
- regionalną – związaną z terytorium, na którym prowadzona jest działalność przedsiębiorcy,
- horyzontalną – udzielaną ze względu na realizację ważnych dla gospodarki celów.

Selektywność pomocy publicznej dla przedsiębiorców stanowi jedno z najtrudniejszych kryteriów do zbadania, a waga tego warunku jest niezmiernie istotna ze względu na fakt, że stanowi ono punkt wyjścia w ustalaniu zaistnienia dalszych przesłanek. Bez niego nie jest możliwe jednoznaczne określenie, czy udzielona pomoc będzie zagrażała naruszeniem konkurencji i będzie miała wpływ na handel na rynku wspólnotowym⁶.

W przypadku gdy wszyscy przedsiębiorcy mają możliwość skorzystania z pomocy przyznawanej w oparciu o ogólne rozwiązania systemowe, które zwalniają np. przedsiębiorców z określonych obowiązków finansowych względem państwa, wsparcie takie nie można uznać za pomoc publiczną⁷. Zmiana stóp procentowych, obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne oraz nieodpłatne szkolenia, z których skorzystać mogą np. osoby starające się o pracę, nie będą więc zaliczane do pomocy publicznej.

Pomoc publiczna ma nie tylko charakter selektywny, ale też czasowy. Oznacza to, że tylko przez pewien okres może przyczynić się do tworzenia uprzywilejowanej pozycji niektórych przedsiębiorstw⁸.

Pomoc publiczna może przyczynić się do szybszego rozwoju działalności przedsiębiorstwa. W celu lepszego zrozumienia istotności pomocy publicznej udzielanej dla przedsiębiorców warto wskazać związek pomiędzy różnymi rodzajami pomocy publicznej a fazami cyklu życia przedsiębiorstwa. Jak wynika z tabeli VII.1 przedsiębiorcy rozpoczynający działalność gospodarczą mogą korzystać z dwóch rodzajów pomocy, a mianowicie pomocy regionalnej oraz horyzontalnej. Pomoc regionalna stanowi główny mechanizm umożliwiający realizację polityki spójności na terenie wszystkich państw członkowskich. Jest również podstawowym rodzajem wsparcia, które udzielane jest w ramach poszczególnych programów operacyjnych⁹. Pomoc horyzontalna jest natomiast najbardziej preferowaną formą wsparcia ze względu na fakt, że przynosi

⁶ P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 44-45.

⁷ E. Modzlewska-Wąchal, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*, Wyd. Prawnicze LexisNevis, Warszawa 2003, s. 14.

⁸ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Wyd. Poltext, Warszawa 2012, s. 12.

⁹ *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2009, s. 25.

gospodarce największe korzyści, ponieważ jest ukierunkowana na jej unowocześnianie oraz wspieranie wzrostu gospodarczego¹⁰. W perspektywie finansowej 2007-2013 działania w ramach pomocy horyzontalnej ukierunkowane były na badania, rozwój, innowację, szkolenia, zatrudnienie i ochronę środowiska¹¹. Komisja Europejska popiera przydzielanie środków publicznych zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorstwom, które przeznaczają je na podniesienie innowacyjności i konkurencyjności, ochronę środowiska, zmniejszenie zużycia energii, tworzenie nowych miejsc pracy czy szkolenia pracowników¹².

Tabela VII.1. Rodzaje pomocy publicznej a fazy cyklu życia przedsiębiorstwa

Rodzaj pomocy publicznej	Fazy cyklu życia przedsiębiorstwa		
	Powstania i utrzymania się na rynku	Wzrostu	Stabilizacji i schyłku
Pomoc regionalna	pomoc inwestycyjna udzielona nowo powstałym przedsiębiorstwom istniejącym na rynku mniej niż 5 lat	pomoc inwestycyjna udzielona średnim przedsiębiorstwom	pomoc inwestycyjna udzielona dużym przedsiębiorstwom
Pomoc horyzontalna	<ul style="list-style-type: none"> – pomoc skierowana do nowo powstałych przedsiębiorstw związana z kapitałem podwyższonego ryzyka – pomoc inwestycyjna dla małych i średnich przedsiębiorstw związana z powstaniem nowego przedsiębiorstwa 	<ul style="list-style-type: none"> – pomoc dla przedsiębiorstw z sektora MSP na rozwój istniejącego przedsiębiorstwa, modernizację i dywersyfikację działalności – pomoc na badania, rozwój i innowacje 	<ul style="list-style-type: none"> – pomoc na szkolenia – pomoc na zatrudnienie pracowników znajdujących się w trudnej sytuacji i osób niepełnosprawnych – pomoc w obszarze ochrony środowiska – pomoc na ratowanie i restrukturyzację

¹⁰ *Unia Europejska*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 132.

¹¹ Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 248.

¹² *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, pod red. A. Cieślińskiego, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 692.

	<ul style="list-style-type: none"> – pomoc dla sektora MSP na badania, rozwój oraz innowacje – pomoc na szkolenia i zatrudnienie – pomoc w obszarze ochrony środowiska 	<ul style="list-style-type: none"> – pomoc dla MSP na usługi doradcze oraz udział w targach i wystawach – pomoc na szkolenia i zatrudnienie – pomoc w obszarze ochrony środowiska 	
Pomoc sektorowa	X	X	pomoc dla sektorów wrażliwych

Źródło: W. Czemieli-Grzybowska, *Rola pomocy publicznej w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 193.

3. Podstawa prawna i źródła pochodzenia dotacji dla przedsiębiorców na rozpoczęcie działalności gospodarczej

Wśród osób bezrobotnych zainteresowanie podjęciem własnej działalności gospodarczej z roku na rok wzrasta. Osoby zarejestrowane jako bezrobotne w urzędzie pracy mogą skorzystać z jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej przyznawanych ze środków Funduszu Pracy, stanowiących formę wsparcia określoną w art. 46 ustawy o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy z 2004 r.¹³ Dodatkowo szczególne zasady przyznawania dotacji określone zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej¹⁴. Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej stanowią pomoc publiczną *de minimis* zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r.

¹³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2008, nr 69, poz. 415 z późn. zm.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej, Dz. U. 2012, poz. 457.

w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*¹⁵.

W latach 2004-2008 wysokość takich dotacji nie mogła przekroczyć 5-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, natomiast od maja 2008 roku 6-krotności tej kwoty. Większość powiatowych urzędów pracy, opierając się na ustawie o promocji zatrudnienia, rozporządzeniu ministra i wytycznych instytucji rynku pracy opracowało regulaminy przyznawania dotacji. Określają one m.in. zasady składania oraz rozpatrywania wniosków, zasady zawierania umów o przyznanie środków, zasady wydatkowania przyznanych środków oraz formy zabezpieczenia otrzymanej dotacji. Nabór wniosków odbywa się w sposób ciągły lub w kilku terminach w ciągu roku. Każdy złożony wniosek podlega ocenie formalnej oraz merytorycznej. Podczas oceny pod uwagę brane są takie czynniki jak: pomysł na działalność gospodarczą, posiadane kwalifikacje, analiza konkurencji, efektywność ekonomiczna planowanego przedsięwzięcia, zapotrzebowanie na rynku, realność powodzenia podejmowanych działań w przyszłości.

Osoba bezrobotna, która podjęła decyzję o rozpoczęciu prowadzenia własnej działalności gospodarczej, może złożyć wniosek do powiatowego urzędu pracy zgodnego z miejscem zameldowania, zamieszkania lub prowadzenia działalności. Ubiegając się jednak o środki z urzędu pracy, musi spełniać następujące warunki¹⁶:

- a. nie korzystała z bezzwrotnych środków Funduszu Pracy lub innych bezzwrotnych środków publicznych na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej,
- b. nie posiadała w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku, wpisu do ewidencji działalności gospodarczej,
- c. nie była karana w okresie 2 lat przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej za przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu,
- d. nie złożyła wniosku o przyznanie dofinansowania lub przyznanie jednorazowo środków na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej do innego starosty,
- e. nie uzyskała w ostatnich 3 latach poprzedzających złożenie wniosku pomocy *de minimis* przekraczającej 200 tys. euro,

¹⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2013, L 352, s. 1.

¹⁶ Finansowe formy wsparcia, <http://www.uppk.pl/4,dla-bezrobotnych-i-poszukujacych-pracy/13,finansowe-formy-wsparcia-dla-bezrobotnych-i-poszukujacych-pracy/82,jednorazowe-srodki-na-podjecie-dzialalnosci-gospodarczej/> (data odczytu 10.09.2016).

- f. w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku:
- nie odmówiła, bez uzasadnionej przyczyny, przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie,
 - nie przerwała, z własnej winy, szkolenia, stażu, realizacji indywidualnego planu działania, wykonywania prac społecznie użytecznych lub innej formy pomocy określonej w ustawie,
 - nie podjęła, po skierowaniu, szkolenia, przygotowania zawodowego, stażu, prac społecznie użytecznych lub innej formy pomocy określonej w ustawie.

Składany przez osobę bezrobotną wniosek przyjmuje formę biznesplanu, w którym określona zostaje kwota, o jaką się ubiega, a także rodzaj planowanej działalności gospodarczej. Wniosek musi przedstawiać kalkulację kosztów związanych z podejmowaną działalnością oraz źródła ich finansowania, szczegółową specyfikację wydatków do poniesienia w ramach dofinansowania oraz przewidywane efekty prowadzenia działalności gospodarczej. Bezrobotny, który otrzymał jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, zobowiązany jest m.in. do wykorzystania przyznanych środków zgodnie z celem i w okresie określonym w umowie, do udokumentowania i rozliczenia wydatkowania otrzymanego dofinansowania oraz do prowadzenia działalności przez okres minimum 12 miesięcy. Formę zabezpieczenia zwrotu otrzymanych przez bezrobotnego środków w przypadku niewywiązania się z warunków zawartych w umowie stanowić może m.in.: umowa poręczenia, weksel z poręczeniem wekslowym, gwarancja bankowa, blokada środków na rachunku bankowym.

Otrzymane dofinansowanie przeznaczone może zostać na zakup aktywów niezbędnych do rozpoczęcia prowadzenia nowej działalności gospodarczej, w szczególności na zakup środków trwałych (urządzeń, maszyn), materiałów, towarów, usług i materiałów reklamowych¹⁷. Warto nadmienić, że poszczególne urzędy pracy w swych regulaminach określają, na jakie wydatki mogą zostać przeznaczone pozyskane środki, jakie są obostrzenia i ewentualne zakazy.

Dotacje udzielane przez urzędy pracy pochodzą z dwóch źródeł. Podstawowym są środki pochodzące z Funduszu Pracy, dodatkowym są natomiast środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach poddziałania 6.1.3 „poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).

¹⁷ *Wtyczne w sprawie udzielania pomocy na rozwój przedsiębiorczości*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2012.

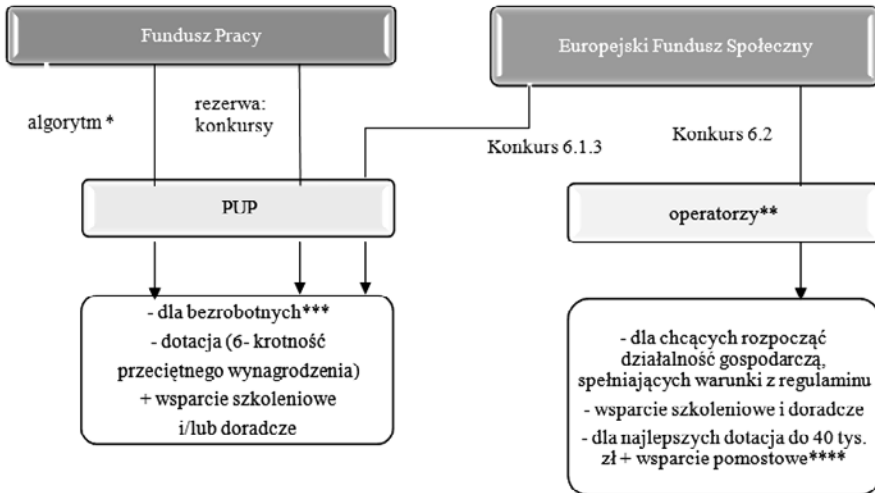
Wsparcie w ramach poddziałania 6.1.3 kierowane jest do osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Zalicza się do nich osoby np. poniżej 25. roku życia, powyżej 45. roku życia, kobiety, długotrwale bezrobotnych, zamieszkujące obszary wiejskie. Proces ubiegania się o dotację oraz kwota dofinansowania są takie same, jak w przypadku środków pochodzących z Funduszu Pracy. Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej mogą być również udzielana ze środków unijnych w ramach działania 6.2 „wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia” przez tzw. operatorów również realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wykres VII.1 prezentuje źródła pochodzenia dotacji na podjęcie działalności gospodarczej.

Operatorem udzielającym dotacje może zostać m.in. przedsiębiorstwo, organizacja pozarządowa, instytucja szkoleniowa, instytucje systemu oświaty i szkolnictwa wyższego, fundacja lub agencja rozwoju regionalnego¹⁸. Dany podmiot musi przygotować odpowiedni wniosek, który później startuje w konkursie. Jeśli wniosek zostanie zaakceptowany, tzw. instytucja pośrednicząca drugiego stopnia, którą stanowić może np. wojewódzki urząd pracy, podpisuje z wnioskodawcą umowę na realizowanie danego projektu. Realizowane w ramach działania 6.2 projekty kierowane są do różnych grup docelowych – nie tylko do osób bezrobotnych. W procedurze konkursowej określone jest, że mają to być osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, czyli osoby: poniżej 25. roku życia, powyżej 50. roku życia, kobiety, osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotne oraz z obszarów wiejskich¹⁹. Poszczególni operatorzy, tak jak to ma miejsce w urzędach pracy, również tworzą własne regulaminy rekrutacji oraz przyznania dotacji, które w wielu kwestiach są podobne, lecz znacznie bardziej rozszerzone. Postępowanie w wyborze osób, które otrzymają dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej, jest również znacznie bardziej rozbudowane. Osoby zainteresowane składają najpierw formularz rejestracyjny, który oceniany jest przez powołaną do tego celu komisję, w skład której wchodzi doradcy zawodowi oraz eksperci w zakresie przedsiębiorczości.

¹⁸ Program Operacyjny Kapitał Ludzki w Małopolsce – Priorytet VI: Rynek pracy otwarty dla wszystkich <http://www.pokl.wup.krakow.pl/index.php/priorytet-vi.189.html> (data odczytu 15.09.2016).

¹⁹ *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 197.

Wykres VII.1. Źródła pochodzenia dotacji na podjęcie działalności gospodarczej



* Algorytm opisuje sposób obliczania kwoty, jaką z Funduszu Pracy otrzymują poszczególne województwa i funkcjonujące na ich terenie PUP. Część pieniędzy przydzielonych według algorytmu urzędy przeznaczają na przyznawanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Algorytm jest zależny m.in. od liczby osób zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne.

** Operatorzy to instytucje (np. agencje rozwoju regionalnego, fundacje), które realizując projekt w działaniu 6.2 PO KL, udzielają wsparcia osobom chcącym rozpocząć działalność gospodarczą, w tym udzielają dotacji na ten cel.

*** Większość PUP kieruje tę formę wsparcia do wszystkich bezrobotnych, jednak wymogi konkursów, w ramach których przyznawane są środki z rezerwy Funduszu Pracy i poddziałania 6.1.3 PO KL powodują, że część dotacji jest dostępnych dla węższej grupy bezrobotnych (np. osób do 30. roku życia, kobiet, osób po 50. roku życia zwalnianych z pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy). Z uwagi na ograniczoną ilość środków z algorytmu, urzędy pracy najczęściej nie obejmują beneficjentów dotacji kompleksowym wsparciem w postaci obowiązkowych szkoleń czy doradztwa.

**** Wsparcie pomostowe to dodatkowe wsparcie udzielane na wniosek beneficjenta dotacji na okres od 6 do 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej. Obejmuje ono finansowe wsparcie pomostowe wypłacane miesięcznie w kwocie nie większej niż 800 zł oraz doradztwo i pomoc w efektywnym wykorzystaniu dotacji.

Źródło: *Dotacje na założenie firmy – wpływ na rynek pracy w Małopolsce. Badanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2011, s. 15.

Kolejny etap po zakwalifikowaniu się do udziału w projekcie stanowią szkolenia z zakresu przedsiębiorczości oraz doradztwo indywidualne oraz grupowe. Szkolenia i doradztwo mają na celu przygotowanie uczestników do prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawidłowe stworzenie biznesplanu, który w kolejnym etapie procedury konkursowej podlega ocenie przez

komisję, składającą się z grupy ekspertów wykazujących się odpowiednim doświadczeniem w przedsiębiorczości. Dofinansowanie jest przyznawane osobom znajdującym się na liście, których biznesplany otrzymały najwięcej punktów, aż do momentu wyczerpania się środków przeznaczonych na dotacje²⁰. Przedsiębiorcy, którzy otrzymali dofinansowanie od innych operatorów, po złożeniu odpowiedniego wniosku mogą liczyć przez pierwsze 6 miesięcy na finansowe wsparcie pomostowe w wysokości 800 zł miesięcznie oraz doradcze. Środki te mogą zostać przeznaczone na sfinansowanie wydatków w pierwszym okresie prowadzenia działalności. Uczestnicy projektu mogą również starać się o przedłużone wsparcie pomostowe zarówno finansowe, jak i doradcze przez okres kolejnych 6 miesięcy. Przedsiębiorca zobowiązany jest do prowadzenia działalności gospodarczej przez 12 miesięcy, podczas których operator ma obowiązek monitorowania działalności.

4. Finansowe i rachunkowe ujęcie dotacji na podjęcie własnej działalności gospodarczej

Dotacje udzielane przez powiatowe urzędy pracy lub innych operatorów w głównej mierze przeznaczone są dla osób bezrobotnych, wykazujących chęć założenia własnej działalności gospodarczej. Stanowią jedno z ważniejszych narzędzi aktywizacyjnych. Dotacje z urzędu pracy lub uzyskane od innych operatorów są dla przedsiębiorcy – beneficjenta przychodem. Zgodnie bowiem z art. 14, ust. 2, pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych za przychód z działalności gospodarczej należy uznać dotacje, subwencje, dopłaty i inne nieodpłatne świadczenia otrzymane na pokrycie kosztów albo jako zwrot wydatków. Wyjątek stanowią przychody związane z zakupem lub wytworzeniem we własnym zakresie środków trwałych, zakupem wartości niematerialnych i prawnych, od których dokonuje się odpisów amortyzacyjnych²¹. Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej zgodnie z art. 21, ust. 1, pkt 121 ustawy są zwolnione z opodatkowania²². Choć przedsiębiorca, który otrzymał dotację zwolniony jest z opodatkowania, to jednak otrzymaną kwotę musi ująć w prowadzonej księdze przychodów i rozchodów. Organy skarbowe wskazują, że odpowiednia dla tych potrzeb jest kolumna 16 uwagi.

²⁰ *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 215.

²¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 1991, nr 80, poz. 350 z póź. zm., art. 14, ust. 2, pkt 2.

²² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, op. cit., art. 21, ust. 1, pkt 121.

Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych za koszty uzyskania przychodów uznawane są wydatki poniesione w celu uzyskania przychodu lub utrzymania i zabezpieczenia jego źródeł. Wydatki sfinansowane z dotacji otrzymanej z powiatowego urzędu pracy lub od innego operatora można podzielić na dwie grupy. Pierwsza, to wydatki na majątek trwały, w skład którego wchodzi środki trwałe, oraz wartości niematerialne i prawne. Natomiast wydatki na wyposażenie, towary, materiały i pozostałe wydatki zaliczane są do drugiej grupy. Wydatki na majątek trwały nie stanowią kosztów uzyskania przychodów. Wynika to z art. 23, ust. 1, pkt 45 ustawy, który określa, iż odpisów amortyzacyjnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych pokrytych z otrzymanej dotacji nie można uznawać za koszty przedsiębiorstwa²³. W podatkowej księdze przychodów i rozchodów nie należy ujmować odpisów amortyzacyjnych z tego tytułu. Wyjątek stanowi natomiast sytuacja, gdy zakupiony środek trwały został częściowo sfinansowany ze środków pochodzących z dotacji, a częściowo ze środków własnych przedsiębiorcy. Część sfinansowana przez przedsiębiorcę może zostać uznana za koszt uzyskania przychodu, co za tym idzie – można dokonać odpisów amortyzacyjnych. Kolumną odpowiednią będzie 13, która jest przeznaczona do ewidencji pozostałych wydatków. Natomiast wydatki znajdujące się w drugiej grupie, do której zalicza się wyposażenie, materiały, towary oraz pozostałe wydatki, zgodnie z art. 23, ust. 1, pkt 56 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych również nie mogą stanowić kosztów uzyskania przychodów²⁴. Wyjątek stanowi jednak dotacja przyznawana ze środków Funduszu Pracy zgodnie z art. 46, ust. 1, pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w których nie ma mowy o wydatkach na materiały czy towary. Podejmując decyzję o tym, czy zakup tego typu może stanowić koszt uzyskania przychodu, konieczne jest oparcie się o ogólną zasadę dotyczącą związku wydatków z działalnością gospodarczą. Odpowiednią kolumną do uwzględnienia zakupów wyposażenia i pozostałych wydatków, które sfinansowane zostały z dotacji, będzie kolumna 13. Majątek, którego wartość początkowa przekracza 1500 zł i okres użytkowania jest krótszy niż 12 miesięcy, należy również wprowadzić do ewidencji wyposażenia. Sposób zaksięgowania zakupu towarów i materiałów uzależniony będzie od momentu ich zakupu. Zakup dokonany po założeniu działalności gospodarczej będzie uwzględniany od razu w księdze przychodów i rozchodów w kolumnie 10, natomiast zakupy dokonane przed rozpoczęciem działalności gospodarczej należy ująć w remanencie początkowym.

²³ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, op. cit., art. 23, ust. 1, pkt 45.

²⁴ Tamże, art. 23, ust. 1, pkt 56.

Podatnicy zakładający własną działalność gospodarczą mogą również podjąć decyzję o tym, czy chcą zostać czynnymi podatnikami VAT i korzystać ze zwolnienia w tym zakresie. Zgodnie z par. 8, ust. 2, pkt 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej²⁵, przedsiębiorca jest zobowiązany do zwrotu odliczonego lub zwróconego podatku naliczonego, który dotyczy zakupionych w ramach przyznanego dofinansowania wydatków. Przedsiębiorca, dokonując w ramach dotacji zakupów, zobowiązany jest do zwrotu do urzędu pracy wartości podatku VAT. Przedsiębiorca nie musi dokonywać zwrotu podatku VAT pod warunkiem, że złoży w urzędzie pracy oświadczenie o rezygnacji z prawa do odliczenia podatku. Podatek VAT nie może stać się jednak kosztem przedsiębiorstwa, gdy podatnik dobrowolnie zrezygnuje z prawa do jego odliczenia. Wyjątek stanowią jednak dotacje, które zostały przyznane przedsiębiorcy nie z urzędu pracy, lecz od innego operatora. W tym przypadku przedsiębiorca może skorzystać z możliwości odliczenia podatku VAT i nie musi zwracać go operatorowi. Zobowiązany jest za to do złożenia oświadczenia, że uzyskane środki w wyniku zwrotu zapłaconego podatku VAT przeznaczy na pokrycie wydatków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej²⁶.

5. Efektywność, skuteczność, trwałość i użyteczność instrumentów pomocy publicznej

Pomoc publiczna udzielana w postaci dotacji przekazywanych na podjęcie działalności gospodarczej w literaturze przedmiotu oraz sprawozdaniach dotyczących realizacji poszczególnych programów pomocowych uważana jest za jedną z najdroższych, a jednocześnie najskuteczniejszych form aktywizacji zawodowej. Z informacji zawartych w „Sprawozdaniu rocznym z realizacji Program Operacyjny Kapitał Ludzki” do końca 2014 r. środki na podjęcie działalności gospodarczej w postaci dotacji oraz pożyczek otrzymało ponad 235,7 tys. osób, co pozwoliło na zrealizowanie celu w ponad 100%. Należy zauważyć, że cel ten został zdefiniowany jako określona liczba beneficjentów.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej, Dz. U. 2012, poz. 457 z późn. zm.

²⁶ *Wtyczne w sprawie udzielania pomocy na rozwój przedsiębiorczości*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2012, s. 22.

Jednakże wyniki badania ogólnopolskiego realizowanego na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotyczące środków z Funduszu Pracy przekazywanych na podjęcie działalności gospodarczej świadczą o braku ich skuteczności w perspektywie długookresowej. Ponad 93% przedsiębiorstw, które zostały założone z wykorzystaniem pomocy w formie dotacji pochodzących ze środków Funduszu Pracy, zakończyło swoją działalność przed upływem 3 lat od momentu przyznania im dofinansowania²⁷. Oznacza to, że dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej wykazują niską skuteczność, mierzoną okresem przeżywalności przedsiębiorstw. Natomiast w sprawozdaniach i raportach z wdrożenia poszczególnych programów czy też projektów zwraca się przede wszystkim uwagę na to, w jakim stopniu zostały osiągnięte założone cele pomocy, czyli czy udzielono wsparcia planowanej liczbie beneficjentów. Takie podejście do badania skuteczności udzielonej pomocy publicznej jest niewystarczające. Ponadto w sprawozdaniach często efektywność i skuteczność są bardzo różnie ujmowane i mierzone. Dominują takie pojęcia jak: efektywność programu, efektywność dotacji, efektywność zatrudnieniowa.

Ocena programów pomocowych oraz projektów pomocy indywidualnej może być przeprowadzana z uwzględnieniem takich kryteriów, jak skuteczność i efektywność. *Skuteczność* ujmowana wąsko odzwierciedla stopień, w jakim cele pomocy zostały osiągnięte. Niemniej jednak skuteczność powinna być znacznie szerzej rozumiana. Utożsamianie skuteczności jedynie ze stopniem realizacji bezpośrednich czy też ilościowych produktów udzielonego wsparcia *outputs* jest niewystarczające i należy brać pod uwagę także oddziaływanie pomocy *outcomes*²⁸. Skuteczny program pomocowy nie może wyłącznie koncentrować się na zwalczaniu zdefiniowanych wcześniej problemów. Powinien również skupiać się na przyczynach jego zaistnienia. Stąd konieczność wprowadzenia dwóch tzw. podkategorii kryterium skuteczności, a mianowicie kryterium trwałości oraz użyteczności. *Kryterium trwałości* pozwala dokonać oceny, na ile zmiany spowodowane oddziaływaniem danego programu czy też projektu są trwałe i widoczne również po zakończeniu udzielania wsparcia finansowego²⁹. *Kryterium użyteczności* pozwala natomiast ocenić,

²⁷ *Sprawozdanie z wdrożenia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w 2014 r.*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 242.

²⁸ M. Szałaż, *Mechanizmy doboru kryteriów oceny ewaluacji ex-post* [w:] *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka* pod red. A. Haber, PARP, Warszawa 2007, s. 64; *Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SMEs*. Final Report to the European Commission, EIM, Zoetermeer 2004, s. 24.

²⁹ *Nowy okres programowania 2007-2013*, Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji, Komisja Europejska, Bruksela 2006, s. 27.

w jakim stopniu oddziaływanie danego programu lub projektu odpowiada potrzebom beneficjenta³⁰.

Dokonując oceny programów i projektów, stosuje się również *kryterium efektywności*, które ocenia relacje poniesionych nakładów do osiągniętych efektów udzielonej pomocy. Kryterium efektywności w odróżnieniu od kryterium skuteczności bierze pod uwagę także koszty interwencji publicznej. Badanie efektywności pomocy publicznej sprowadza się do jednego zasadniczego pytania, czy zamierzony efekt udzielonej pomocy możliwy byłby do osiągnięcia w przypadku zaangażowania mniejszych zasobów? Z powyższych rozważań należy wywnioskować, że udzielona pomoc publiczna może okazać się zarazem skuteczna i efektywna, jednocześnie nieskuteczna i nieefektywna, nieskuteczna, ale efektywna, lub skuteczna, ale nieefektywna.

Przykładowo w Małopolsce w latach 2008-2013 powiatowe urzędy pracy, a także inni operatorzy dotacji udzielili wsparcia dla blisko 40 tys. osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Udzielono około 14 tys. dotacji ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), które zostały wykorzystane przez beneficjentów na założenie własnej działalności gospodarczej. Oznacza to, że co czwarty podmiot założony w latach 2008-2013 był współfinansowany ze środków publicznych, w tym co dziesiąty otrzymał wsparcie z EFS³¹. Przedstawione dane potwierdzają, że dotacje odgrywają w województwie małopolskim istotną rolę.

Warto jednak sprawdzić, jaka jest przeżywalność przedsiębiorstw założonych w ramach wsparcia w postaci dotacji. Na wykresie VII.2 przedstawiono udział przedsiębiorstw powstałych dzięki dotacji i prowadzących działalność na koniec listopada 2013 r. w relacji do przedsiębiorstw utworzonych dzięki dotacjom w województwie małopolskim w latach 2008-2013. Można stwierdzić, że do listopada 2013 r. przetrwało niespełna 42,5% przedsiębiorstw powstałych w 2008 r. Jak wynika z danych zaprezentowanych na wykresie VII.2, im dłużej okres upływa od założenia przedsiębiorstwa, tym udział istniejących podmiotów korzystających z dotacji jest mniejszy. Dla działalności założonych w 2009 roku wynosił on 43,2%, natomiast dla działalności rozpoczętych w 2013 r. wyniósł 99,8%. Poziom przetrwania dla przedsiębiorstw powstałych w poszczególnych latach jest różny.

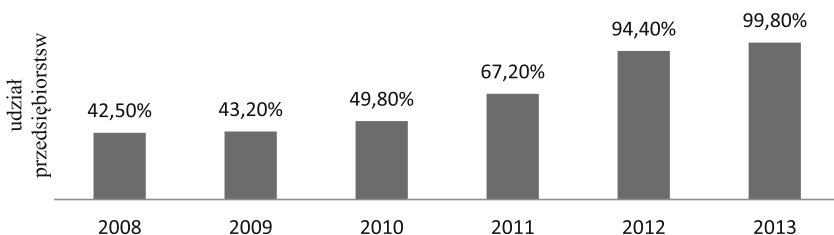
Dokonując oceny zaprezentowanych danych, należy wziąć również pod uwagę kilka istotnych czynników, które wpływają na poziom przeżywalności przedsiębiorstw korzystających z dotacji. Przedsiębiorcy, którzy otrzymali

³⁰ M. Szałaj, *Mechanizmy doboru kryteriów oceny ewaluacji ex-post*, op. cit., s. 66-67.

³¹ *Przedsiębiorcy z dotacją. Efektywność dotacji na założenie działalności gospodarczej finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2014.

jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, zobowiązani są do jej prowadzenia przez okres 12 miesięcy od przyznania dotacji. Przedsiębiorcy korzystający z dotacji otrzymanej od innego operatora dodatkowo mogli liczyć na wsparcie pomostowe finansowe w wysokości ok. 800 zł miesięcznie i doradcze przez okres 6 miesięcy lub przedłużone wsparcie pomostowe do 12 miesięcy. Ponadto przedsiębiorcy zakładający działalność gospodarczą przez okres pierwszych 24 miesięcy opłacają jedynie niespełną połowę wartości składek do ZUS. Spadek funkcjonowania przedsiębiorstw powstałych w 2011 r. o ponad 27 p.p. względem roku 2012 wynika z braku rygoru w konieczności prowadzenia działalności oraz związany jest ze wzrostem składek na rzecz ZUS.

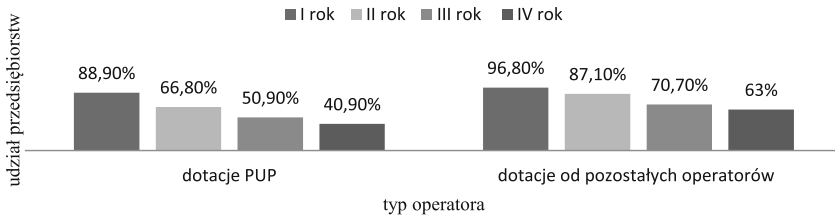
Wykres VII.2. Udział przedsiębiorstw z dotacją funkcjonujących w listopadzie 2013 roku według roku powstania w województwie małopolskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie Portal Funduszy Europejskich – Program Kapitał Ludzki – https://www.efs.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Strony/Przedsiębiorcy_z_dotacja_EFS_09022015.aspx (data odczytu 20.09.2016).

Przeżywalność przedsiębiorstw z dotacją w porównaniu do wszystkich podmiotów gospodarczych powstałych w 2009 r. z uwzględnieniem typu operatora przedstawia wykres VII.3. Przedsiębiorstwa, które otrzymały wsparcie w postaci dotacji od pozostałych operatorów, charakteryzowały się w drugim, trzecim oraz czwartym roku przeżywalnością wyższą o 20 p.p. od przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie z powiatowych urzędów pracy. Dodatkowe wsparcie pomostowe finansowe i doradcze w pierwszym roku prowadzenia działalności przez przedsiębiorców korzystających z pomocy u pozostałych operatorów przyczyniło się w znacznym stopniu do odciążenia finansowego przedsiębiorców w początkowej fazie prowadzenia działalności i osiągnięcia przewagi względem przedsiębiorców, którzy otrzymali pomoc z powiatowych urzędów pracy.

Wykres VII.3. Przeżywalność przedsiębiorstw z dotacją w porównaniu do wszystkich podmiotów gospodarczych powstałych w 2009 roku z uwzględnieniem typu operatora w województwie małopolskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie Portal Funduszy Europejskich – Program Kapitał Ludzki – https://www.efs.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Strony/Przedsiębiorcy_z_dotacją_EFS_09022015.aspx (data odczytu 20.09.2016).

6. Wartość i struktura pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorcom w latach 2004-2014

Pomoc *de minimis*, jak zostało już wspomniane, jest niewielką pomocą, która nie powoduje zakłócenia konkurencji oraz nie wpływa na handel między państwami członkowskimi. Z pomocy *de minimis* mogą skorzystać przedsiębiorstwa ze wszystkich sektorów, z wyłączeniem sektorów: produkcji rolnej, rybołówstwa, transportu oraz węglowego. Ponadto tego rodzaju pomocy nie można stosować we wsparciu eksportu. Przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji także nie mogą skorzystać z pomocy *de minimis*³². Pomoc *de minimis* udzielana jest na dowolny cel, w tym także na pokrycie kosztów działalności operacyjnej. Z tego rodzaju pomocy mogą skorzystać przedsiębiorstwa, które ze względu na swoją lokalizację nie kwalifikują się do pomocy regionalnej. W przypadku osób, które otrzymały jednorazowe dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, pomoc *de minimis* stanowić będzie dotacja, a w przypadku gdy dotacja została pozyskana u innego operatora niż urząd pracy, również wsparcie pomostowe finansowe i doradcze.

Wartość pomocy publicznej spełniającej przesłanki art. 107 TofUE i pomocy *de minimis* udzielonej w latach 2004-2014 prezentuje tabela VII.2.

³² *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008, s. 14.

Od roku 2005 do roku 2010 wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorstwom z roku na rok wzrastała. W 2010 r. wyniosła ponad 24 mld zł, jednak w kolejnych latach nastąpił jej spadek do poziomu nie przekraczającego 21 mld zł. W 2014 r. zarówno wartości pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, jak i wartość pomocy *de minimis* wyraźnie wzrosła. Udział pomocy publicznej spełniającej przesłanki art. 107 TofUE i pomocy *de minimis* udzielonej w latach 2004-2014 zaprezentowano na wykresie VII.4. W roku 2013 i w roku 2014 pomoc publiczna spełniająca przesłanki art. 107 traktatu stanowiła odpowiednio 78,5% oraz 78,7%, natomiast pomoc *de minimis* odpowiednio 21,5% oraz 21,3%.

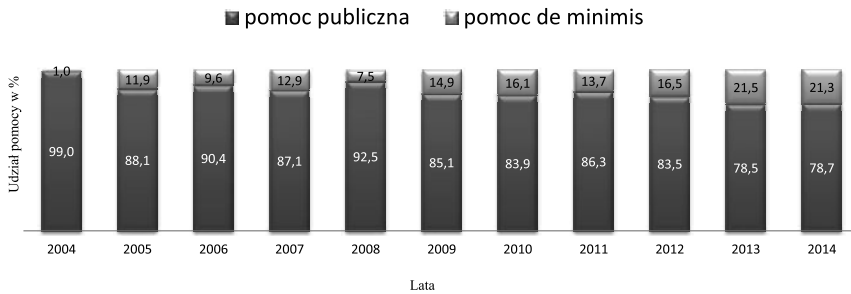
Warto nadmienić, że dopiero od roku 2008 pomoc *de minimis* jest przedstawiana w odrębnych, bardziej precyzyjnych raportach sporządzanych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wynika to z faktu, że łączna wartość tego rodzaju pomocy w 2008 r. była znacząca i przekroczyła 1,1 mld zł. W tabeli VII.3 przedstawiono strukturę pomocy *de minimis* ze względu na formy pomocy. W latach 2008-2014 przeważała pomoc udzielona w formie dotacji. Jej udział w badanym okresie przekraczał 70% wartości pomocy publicznej, a w roku 2010 i w roku 2012 stanowił niemalże 90%.

Tabela VII.2. Wartość pomocy publicznej spełniającej przesłanki art. 107 TofUE i pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorcom w latach 2004-2014 w mld zł

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Łącznie w latach 2004-2014
Pomoc publiczna	16,40	4,80	5,88	6,55	14,38	19,02	24,09	21,46	21,805	22,12	25,26	181,76
Pomoc <i>de minimis</i>	0,16	0,65	0,62	0,97	1,16	3,34	4,62	3,42	4,32	6,07	6,83	32,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2007*, UOKiK, Warszawa 2008, s. 6 i z lat następujących.

Wykres VII.4. Udział pomocy publicznej spełniającej przesłanki art. 107 TofUE i pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorcom w latach 2004-2014



Źródło: dane tabeli VII.2.

Pomoc *de minimis* udzielona przedsiębiorstwom w postaci subsydiów podatkowych stanowi drugą ważną formę pomocy. Jej udział w ogólnej wartości pomocy *de minimis* w badanych latach był zróżnicowany. W 2008 r. pomoc w formie preferencji podatkowych osiągnęła największy udział i wyniosła 21,6%. Jednak już w 2009 r. udział ten spadł do 10,3% i nie przekroczył tego poziomu w kolejnych latach. Pomoc *de minimis* w postaci tzw. miękkiego kredytowania w badanych latach oscylowała w granicach 2-3%. Wyjątek stanowił jedynie rok 2008, w którym udział ten wynosił 5,8%.

Pomoc *de minimis* w podziale na województwa według siedziby przedsiębiorcy w latach 2008-2014 prezentuje tabela VII.4. Z danych zawartych w tabeli wynika, że największą łączną wartość pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorcom w badanym okresie otrzymały województwa: mazowieckie 4,18 mld zł, wielkopolskie 3,33 mld zł, śląskie 2,75 mld zł oraz małopolskie 2,54 mld zł. Najmniejszą wartość pomocy *de minimis* otrzymały z kolei województwa: lubuskie 0,76 mld zł, opolskie 0,82 mld zł oraz podlaskie 0,87 mld zł.

Tabela VII.3. Wartość i struktura pomocy *de minimis* udzielanej przedsiębiorcom według form pomocy w latach 2008-2014

Formy pomocy	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Tys. zł	%	Tys. zł	%	Tys. zł	%	Tys. zł	%	Tys. zł	%	Tys. zł	%	Tys. zł	%
Grupa A – dotacje i subsydia podatkowe ogółem	1067,0	92,0	3208,6	96,2	4462,3	96,9	3226,0	94,4	4052,2	93,6	4692,2	77,3	5617,2	82,3
A1 – dotacje	815,9	70,4	2865,3	85,9	4148,5	89,8	2841,0	83,1	3812,7	88,1	4403,1	72,6	5306,8	77,7
A2 – subsydia podatkowe	251,0	21,6	343,3	10,3	313,8	6,8	385,5	11,3	239,5	5,5	289,1	4,8	310,4	4,5
Grupa B – subsydia kapitałowo-inwestycyjne ogółem	0,9	0,1	0,8	0,0	21,1	0,5	41,0	1,2	50,5	1,2	125,2	2,1	72,7	1,1
B1 – wniesienie kapitału	0,9	0,1	0,8	0,0	21,1	0,5	41,0	1,2	50,5	1,2	125,1	2,1	72,7	1,1
B2 – konwersja wierzytelności na akcje lub udziały	0,02	0,0	0,02	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0	0,0	0,0	0	0
Grupa C – „miękkie kredytowanie” ogółem	67,6	5,8	89,7	2,7	85,2	1,8	8305,0	2,4	113,6	2,6	175,2	2,9	207,8	3,0
C1 – pożyczki preferencyjne i warunkowo umorzone	38,4	3,3	41,1	1,2	39,3	0,9	52,7	1,5	48,5	1,1	103,0	1,7	119,1	1,7
C2 – odroczenie i rozłożenie na raty płatności wobec budżetu i funduszu	29,1	2,5	48,6	1,5	45,9	1,0	31,0	0,9	65,1	1,5	72,2	1,2	88,8	1,3
Grupa D1 – poręczenia i gwarancje kredytowe ogółem	0,1	0,0	0,3	0,0	6,5	0,1	23,6	0,7	44,0	1,0	993,5	16,4	793,6	11,6
Grupa E – Inne	23,9	2,1	35,9	1,1	43,5	0,9	44,4	1,3	69,2	1,6	82,7	1,4	134,2	2,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2008*, UOKiK, Warszawa 2009, s. 8 oraz z lat następnych.

Tabela VII 4. Pomoc *de minimis* w podziale na województwa według siedziby przedsiębiorcy beneficjenta pomocy w latach 2008-2014 (w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Łącznie pomoc <i>de minimis</i> w latach 2008-2014
1.	Mazowieckie	132,2	456,7	561,7	434,4	589,7	1012,1	990,4	4177,2
2.	Wielkopolskie	124,7	286,1	545,2	462	492	716,6	699	3325,6
3.	Śląskie	118,7	322,9	444,2	257,3	348,8	581,4	674,6	2747,9
4.	Dolnośląskie	101,7	213,1	293,7	208	284	416,5	467,2	1984,2
5.	Łódzkie	91,3	211,3	318	219,3	278,8	363,4	417,4	1899,5
6.	Pomorskie	88,5	245,1	268,2	183	228,8	359,6	399,5	1772,7
7.	Małopolskie	84	280,2	386,6	322,1	396,2	462,1	607,1	2538,3
8.	Podkarpackie	62,1	229,7	322,5	218,3	275,5	370	491,6	1969,7
9.	Warmińsko-mazurskie	56,8	145,9	183,1	144,1	205,7	258,5	267,5	1261,6
10.	Kujawsko-pomorskie	56,8	228	281,6	227,1	240,9	309,7	385,8	1729,9
11.	Lubelskie	49,2	177,9	244	195,5	270,6	318,4	378,4	1634
12.	Świętokrzyskie	49	137	164,6	142,5	148	181,4	209,7	1032,2
13.	Zachodniopomorskie	46,9	122,1	161,9	131,5	186,5	278,1	297,3	1224,3
14.	Lubuskie	36,3	87,3	126	81,9	109,3	141,2	175,4	757,4
15.	Opolskie	33,7	109,8	185,2	75,7	116,9	142,5	158,6	822,4
16.	Podlaskie	27,5	82	132,1	116,1	157,7	155,9	204,1	875,4
Ogółem pomoc		1159,5	3335,2	4618,6	3418,6	4329,5	6068,8	6825,6	29755,8

Źródło: jak do tabeli VII.3.

Strukturę pomocy *de minimis* ze względu na wielkość przedsiębiorstwa w latach 2008-2014 prezentuje tabela VII.5. Wynika z niej, że z pomocy *de minimis* w badanym okresie w największym stopniu korzystały mikroprzedsiębiorstwa. W roku 2008 oraz w roku 2013 udział tego rodzaju pomocy dla tych przedsiębiorstw przekroczył 60%, natomiast w pozostałych latach 70%. Pomoc *de minimis* dla kolejnej grupy, czyli małych przedsiębiorstw, w latach: 2008, 2013, 2014 oscylowała w przedziale 15,5-17,5%, natomiast w latach 2009-2012 w przedziale 9,5%-11,5%.

Tabela VII.5. Struktura pomocy *de minimis* ze względu na wielkość przedsiębiorstw w latach 2008-2014

Rodzaj przedsiębiorstwa	Udział w ogólnej wartości pomocy <i>de minimis</i> [w %]						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mikroprzedsiębiorstwa	63,2	77,4	76,9	77,3	77,2	68,7	70,3
Małe przedsiębiorstwa	15,5	11,5	11,2	9,5	11	16,9	17,5
Średnie przedsiębiorstwa	13,8	6,9	7,2	8,1	6,9	10,5	9
Duże przedsiębiorstwa	7,5	4,2	4,7	5,1	4,9	3,9	3,2
Ogółem pomoc	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: jak do tabeli VII.3.

7. Wartość i struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Polsce w latach 2004-2014

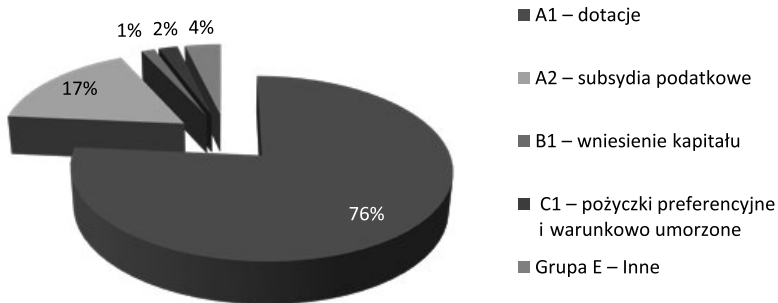
Pomoc publiczna udzielona przedsiębiorcom w latach 2004-2014 z podziałem na jej formy została zaprezentowana w tabeli VII.6. Z zestawienia wynika, że wartość pomocy publicznej w formie dotacji w latach 2004-2010 wykazywała tendencję rosnącą, natomiast w latach 2011-2014 utrzymywała się na poziomie ponad 15 mld zł. Wartość pomocy w formie subsydiów podatkowych w 2004 r. wynosiła ponad 4,4 mld zł. W 2005 r. nastąpił gwałtowny jej spadek do 0,65 mld zł, ale w kolejnych latach wartość tej formy pomocy publicznej stopniowo wzrastała i w 2008 r. przekroczyła 2 mld zł (wyjątek stanowił rok 2012, w którym nastąpił spadek do 1,8 mld zł). Dotacje, jak i subsydia podatkowe w latach 2004-2014 stanowiły dominujące formy pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom. Z wykresu VII.5 wynika, że pomoc publiczna w formie dotacji wynosiła 76%, a w postaci subsydiów podatkowych 17%. Udział pozostałych form pomocy publicznej stanowił jedynie 7%.

Tabela VII.6. Wartość pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w Polsce według formy pomocy w latach 2004-2014 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Łącznie w latach 2004-2014
Pomoc ogółem, w tym:	8 809,3	3 646,2	4 468,4	4 847,2	11 521,9	16 087,2	21 235,5	17 955,1	18 054,9	18 154,6	19 354,5	144 134,8
Grupa A – dotacje i subsydia podatkowe ogółem	6 602,1	3 461,3	4 358,0	4 746,2	9 380,9	13 741,5	19 397,4	17 532,7	17 188,5	17 810,9	18 277,9	132 497,4
A1 – dotacje	2 189,4	2 811,9	3 502,4	3 644,1	7 338,8	11 323,2	16 447,9	15 358,1	15 347,1	15 667,8	15 274,1	108 904,8
A2 – subsydia podatkowe	4 412,7	649,4	855,7	1 102,1	2 042,1	2 418,2	2 949,4	2 174,5	1 841,4	2 143,1	3 003,8	23 592,4
Grupa B – subsydia kapitałowo-inwestycyjne ogółem	1 391,5	0,0	8,0	10,4	33,4	18,4	190,2	246,4	128,4	51,1	604,2	2 682,0
B1 – wniesienie kapitału	1 123,4	0,0	8,0	10,4	33,4	18,4	190,2	246,4	128,4	51,1	130,7	1 940,4
B2 – konwersja wierzytelności na akcje lub udziały	268,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	473,5	741,5
Grupa C – „miękkie kredytowanie”	304,3	112,1	102,5	66,8	348,1	191,9	338,5	159,3	736,1	289,9	421,7	3 071,2
C1 – pożyczki preferencyjne i warunkowo umorzone	257,7	93,9	93,3	66,5	123,2	191,6	338,4	155,5	736,0	289,9	412,9	2 758,9
C2 – odroczenie i rozłożenie na raty płatności wobec budżetu i funduszu	46,6	18,2	9,2	0,3	224,9	0,3	0,2	3,8	0,1	0,0	8,8	312,4
Grupa D1 – poręczenia i gwarancje kredytowe	511,4	72,7	0,0	0,0	0,0	0,1	4,7	16,7	1,9	2,8	50,7	661,0
Grupa E – inne	0,0	0,0	0,0	23,8	1 759,3	2 135,3	1 304,7	0,0	0,0	0,0	0,0	5 223,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raportu o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 roku., UOKiK, Warszawa 2005, s. 8 i lata następne.

Wykres VII.5. Struktura form pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w Polsce w latach 2004-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportu o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom od roku 2004 do roku 2014*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2004-2014.

Warto przypomnieć, że pomoc publiczna, a zwłaszcza jej rodzaje powinna być dostosowana do fazy cyklu życia przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa rozpoczynające prowadzenie działalności gospodarczej i walczące o utrzymanie się na rynku, mogą korzystać z pomocy regionalnej lub horyzontalnej. Wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorstwom ze względu na jej przeznaczenie w latach 2004-2014 zaprezentowano w tabeli VII.7. Wynika z niej, że w analizowanych latach przedsiębiorstwa otrzymały łącznie pomoc regionalną o wartości ponad 59,7 mld zł, pomoc horyzontalną o wartości ponad 53 mld zł, a pomoc sektorową w wysokości ponad 23,4 mld zł. Wartość pomocy regionalnej z roku na rok wzrastała. Jedynym wyjątkiem był rok 2014, w którym nastąpił spadek jej wartości względem roku poprzedniego o ponad 1,2 mld zł. W ramach pomocy regionalnej przedsiębiorcy w badanym okresie pozyskali najwięcej środków przeznaczonych na nowe inwestycje (ponad 53,7 mld zł) oraz na tworzenie nowych miejsc pracy (ponad 3,3 mld zł).

Wartość pomocy regionalnej w badanych latach, biorąc pod uwagę poszczególne kategorie jej przeznaczenia, ulegała niemal corocznym zmianom. Łączna wartość pomocy horyzontalnej również nie wykazywała w tym czasie wyraźnej tendencji. Zmiany w zakresie wysokości pomocy niemal z roku na roku ulegały wahaniom. Jedynym wyjątkiem była pomoc horyzontalna przyznana przedsiębiorstwom na zatrudnienie, w tym przypadku wartość pomocy z roku na rok ulegała wzrostowi, z wyłączeniem roku 2014, w którym nastąpił jej spadek względem roku poprzedniego o ponad 0,3 mld zł. Pomoc przeznaczona na zatrudnienie łącznie stanowiła niemalże połowę wartości pomocy horyzontalnej przyznanej przedsiębiorstwom w latach 2004-2014

i wyniosła około 26,3 mld zł. Innymi ważnymi obszarami dofinansowania w ramach pomocy horyzontalnej udzielonej przedsiębiorstwom były: pomoc na ochronę środowiska (ponad 9,2 mld zł), pomoc na prace badawczo-rozwojowe (ok. 4,7 mld zł), pomoc na szkolenia (ponad 3,6 mld zł), oraz pomoc na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (ponad 2,1 mld zł).

Przedsiębiorcy w ramach pomocy horyzontalnej mogli również skorzystać z pomocy przeznaczonej na kapitał podwyższonego ryzyka o łącznej wartości ponad 600 mln zł. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż w początkowych fazach prowadzenia działalności gospodarczej finansowanie działalności przedsiębiorstwa za pomocą funduszy podwyższonego ryzyka w formie np. *private equity/venture capital* jest zaliczane do trudno dostępnych zewnętrznych własnych źródeł finansowania. Dla małych przedsiębiorstw najważniejszą barierą w pozyskaniu tego rodzaju finansowania jest forma organizacyjno-prawna³³. Uprzywilejowaną pozycję w pozyskiwaniu środków z funduszy *private equity/venture capital* mają przedsiębiorstwa zorganizowane w formie spółek kapitałowych. Istnieją teoretyczne możliwości wspierania spółek cywilnych funduszami *private equity/venture capital*, jednak w praktyce nie są one zbyt często wykorzystywane. Wynika to przede wszystkim z faktu, że znaczna część przedsiębiorstw z sektora MMSP to przedsiębiorstwa usługowe lub handlowe funkcjonujące w formie jednoosobowej działalności gospodarczej lub spółki cywilnej³⁴.

8. Zakończenie

Prowadzona przez Unię Europejską polityka udzielania pomocy publicznej cały czas ewoluuje i obecnie nie jest już rozpatrywana w kategoriach prawnych dotyczących zasad naruszania konkurencji, ale jako jeden z dopuszczalnych instrumentów, który przeciwdziała zawodności zarówno rynków krajowych, jak i rynku europejskiego. Pomoc publiczna nie stanowi funkcji samej w sobie, lecz jest instrumentem, który umożliwia realizację funkcji wspierania gospodarki przez państwo³⁵.

³³ A. Mazurek-Czarnecka, *Financing the company with private equity/venture capital funds*, [w:] *Business and non-profit organizations facing increased competition customers' demands and growing*, eds. by A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Wyd. Drukarnia Nova Sandec, Nowy Sącz 2016, s. 224.

³⁴ *Kapitał w przedsiębiorstwie i jego struktura* pod red. J. Grzywacz, Wyd. Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2012, s. 24.

³⁵ A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, W.KLUWER, Warszawa 2009, s. 12.

Tabela VII.7. Przeznaczenie pomocy publicznej w Polsce w latach 2004-2014 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OGÓLEM, w tym:	8809,3	3646,2	4468,4	4847,2	11521,9	16087,2	21235,5	17955,1	16973	18155	19354,5
POMOC REGIONALNA, w tym wybrane pozycje	854,7	763,6	1558,3	1204,8	4038,8	7746,7	10716,3	6790,6	8427,9	9457,1	8190,9
- pomoc w celu wspierania nowych inwestycji	659	664,5	1084,9	970,4	3784,1	6648,9	9714	5935,1	7488,4	8973,2	7818,1
- pomoc w celu tworzenia nowych miejsc pracy	194,3	99,1	320,1	201	245,2	270,9	570,4	464,5	373,5	380,9	231,4
- duże projekty inwestycyjne	-	0	153,3	33,2	7,1	558,4	275,5	387,5	504,7	103	141,4
POMOC HORYZONTALNA, w tym wybrane pozycje	4453,1	1821,7	2183,1	3175,7	4919,5	5365,7	6215,1	5602,6	5822,7	4880,9	8574,6
- prace badawczo-rozwojowe	114,4	153,1	127,6	168,1	173,6	335,4	517,7	524,1	1298,8	815	528,1
- ochrona środowiska	51,2	31,3	55,5	8,1	896,6	1373,3	1475,8	1082,9	277,1	43,3	3915,1
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw	67,5	304,5	322,6	654,8	460,3	28,5	106,4	48,1	55,3	45,5	43,6
- zatrudnienie	537,7	1230,3	1440	2061,4	2957,5	2789,1	2975,2	2800,3	3069,1	3371,9	3067,4
- szkolenia	40,4	89,3	210,1	227,8	369,8	671,6	446,7	717,9	428,4	395,6	81,1
- kapitał podwyższonego ryzyka	-	-	-	8,2	30,6	0	206,8	232,3	134,8	48,4	0
POMOC SEKTOROWA	2819	1048,5	699,8	448,5	2524,5	2661,8	3387,6	3578,9	1865,4	2946	1429,3
INNE TYTUŁY	682,5	12,4	27,2	18,1	39,1	312,9	916,5	1983	857,1	870,6	1159,6

Źródło: jak do tabeli VII.6

W niniejszym rozdziale podjęto próbę włączenia się do prowadzonej w literaturze i praktyce gospodarczej wielowątkowej dyskusji dotyczącej form wspierania przedsiębiorczości, stosowanych w tym celu instrumentów pomocy publicznej oraz ich skuteczności. W przypadku przedsiębiorców podejmujących działalność gospodarczą szczególnie ważne w początkowym okresie jest utrzymanie się na rynku, a tym samym przeżywalność nowo powstałych podmiotów. Konsekwencje zastosowania określonych instrumentów pomocy publicznej dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą powinny być trwałe, a zatem powinny występować w dłuższym okresie. Zaprezentowane dane dotyczące przedsiębiorstw korzystających z dotacji na założenie działalności gospodarczej potwierdzają, iż dotacje umożliwiają osiągnięcie swego rodzaju przewagi nad innymi przedsiębiorstwami, jednakże przewaga ta utrzymuje się tylko w dwóch pierwszych latach.

Dotacje są przykładem instrumentu, który jest dostępny na zasadach znacznie korzystniejszych niż te na rynku finansowym. Z tego powodu finansowanie bezzwrotne dla małych i średnich przedsiębiorstw w formie dotacji powinno zostać ograniczone do działań w zakresie zapobiegania bezrobociu oraz finansowania badań o wysokim stopniu innowacyjności. Instrumenty bezzwrotne w postaci dotacji stanowią nadal najczęściej wykorzystywaną formę pomocy publicznej dla przedsiębiorstw.

Warto podkreślić, że osoba starająca się o otrzymanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej dopiero w momencie zarejestrowania swojej działalności gospodarczej staje się przedsiębiorcą i tym samym może zostać jej udzielona pomoc publiczna. W całości pomoc publiczną *de minimis* stanowią pozyskane środki na podjęcie działalności gospodarczej w postaci dotacji, a także wsparcie pomostowe finansowe oraz łączna wartość wsparcia doradczego, jeśli dany przedsiębiorca został nim objęty.

Dalsze prace nad obroną tematyką będą skupiać się nad problematyką związaną z prawidłową oceną skuteczności i efektywności instrumentów pomocy publicznej. Autorka planuje również przeprowadzić wnikliwe badania empiryczne dotyczące przeżywalności przedsiębiorstw, a także czynników wpływających na jej różnicowanie.

Bibliografia

1. Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
2. Choroszczak J., Mikulec M., *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Wyd. Poltext, Warszawa 2012.
3. Czemieli-Grzybowska W., *Rola pomocy publicznej w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2013.

4. *Dotacje na założenie firmy. Wpływ na rynek pracy w Małopolsce. Badanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2011.
5. https://www.efs.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Strony/Przedsiębiorcy_z_dotacja_EFS_09022015.aspx.
6. <http://www.pokl.wup-krakow.pl/index.php/priorytet-vi.189.html>.
7. <http://www.uppk.pl/4,dla-bezrobotnych-i-poszukujacych-pracy/13,finansowe-formy-wsparcia-dla-bezrobotnych-i-poszukujacych-pracy/82,jednorazowe-srodk-na-podjecie-dzialalnosci-gospodarczej/>.
8. *Kapitał w przedsiębiorstwie i jego struktura*, pod red. J. Grzywacz, Wyd. Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2012.
9. *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.
10. Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
11. Matejun M., *Regionalne instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu* pod red. A. Adamik, Wyd. Difin, Warszawa 2012.
12. Mazurek-Czarnecka A., *Financing the company with private equity/venture capital funds* [w:] *Business and non-profit organizations facing increased competition and growing customers' demands*, eds. Nalepka A, Ujwary-Gil A., Wydawnictwo i Drukarnia Nova Sandec, Nowy Sącz 2016.
13. Miłaszewicz D., *Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.
14. Modzlewska-Wąchal E., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*, Wyd. Prawnicze LexisNevis, Warszawa 2003.
15. *Nowy okres programowania 2007-2013*, Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji, Komisja Europejska, Bruksela 2006.
16. Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Wyd. KLUWER, Warszawa 2009.
17. Pokusa I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
18. *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

19. *Przedsiębiorcy z dotacją. Efektywność dotacji na założenie działalności gospodarczej finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2014.
20. *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2014 i wcześniejsze.
21. *Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SMEs*, Final Report to the European Commission, EIM, Zoetermeer 2004.
22. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE 2013, L 352/1.
23. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej, Dz. U. 2012, poz. 457 z późn. zm.
24. *Skuteczność instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej oddziałujących na rozwój przedsiębiorczości*, pod red. A. Wasilewskiego, Instytut Ekonomii Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2013.
25. Szańcyk Z., Szafrąński A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010.
26. Sprawozdanie z wdrożenia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w 2014 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 2015.
27. Szałaj M., *Mechanizmy doboru kryteriów oceny ewaluacji ex-post* [w:] *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka*, pod red. A. Haber, PARP, Warszawa 2007.
28. Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015. *Unia Europejska*, pod red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
29. *Unia Europejska*, pod red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
30. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 1991, nr 80 poz. 350 z późn. zm.
31. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2008, nr 69, poz. 415 z późn. zm.
32. *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, pod red. A. Cieślińskiego, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007.
33. Wytyczne w sprawie udzielania pomocy na rozwój przedsiębiorczości, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2012.

Podsumowanie

Pomoc publiczna jest narzędziem oddziaływania państwa na działalność gospodarczą i społeczną. Choć kategoria ta jest powszechnie znana, to w praktyce gospodarczej nadal pojawiają się wątpliwości, kiedy wsparcie ze środków publicznych jest lub nie jest pomocą publiczną.

Warto przypomnieć, że w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu UE zapisano, iż pomocą jest każde wsparcie z zasobów publicznych i dodano, że w sytuacji gdy jest ono niezgodne z zasadami konkurencji panującymi na wspólnotowym rynku, jest ono zakazane. Oznacza to, że zapisy traktatu określają jedynie, kiedy pomoc państwa jest pomocą niedozwoloną.

Bardziej rygorystyczne jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, zgodnie z którym za pomoc taką należy uznać transfer zasobów przypisywany władzy publicznej, spełniający łącznie następujące warunki (nazywane też kryteriami lub przesłankami pomocy publicznej):

- skutkuje osiągnięciem korzyści ekonomicznych przez określony podmiot na warunkach korzystniejszych niż rynkowe,
- jest udzielany z zasobów publicznych,
- jest selektywny, czyli uprzywilejowuje określone podmioty lub wytwarzanie określonych dóbr lub sektorów gospodarczych,
- w jego efekcie występuje lub może wystąpić zakłócenie konkurencji,
- wpływa na wymianę gospodarczą między krajami członkowskimi.

W celu ustalenia, czy konkretne wsparcie stanowi pomoc publiczną w rozumieniu przepisów prawa wspólnotowego – a więc, czy jest pomocą niedozwoloną, której udzielenie wymaga zgody Komisji UE, należy ocenić, czy ma ono wszystkie wymienione pięć cech. Jeżeli transfer nie spełnia wszystkich kryteriów, to jest to pomoc państwa nienaruszająca zasad konkurencyjności i sprawiedliwości na rynku i nie jest pomocą niedozwoloną.

Warto podkreślić, że z wykładni wynika, że ocenie pod kątem występowania (lub nie) pomocy nie podlegają podmioty, lecz zawierane między nimi transakcje.

Często w praktyce gospodarczej, a nawet literaturze przedmiotu pomoc publiczna nazywana jest zamiennie wsparciem publicznym (finansowym). Z przeprowadzonych rozważań wynika jednak, że nie są to kategorie tożsame. Nie każde wsparcie finansowe ma pięć cech charakterystycznych dla pomocy publicznej. Jest to więc pojęcie szersze.

Każde wsparcie wymaga indywidualnego podejścia, analizy okoliczności i warunków jego udzielania. Bez weryfikacji i sprawdzenia, czy w danej sytuacji zostały spełnione przesłanki pomocy publicznej, trudno jest stwierdzić, czy udzielona pomoc (wsparcie) jest pomocą publiczną, czy jedynie nosi znamiona tej pomocy. Jedną z metod oceny, czy dane wsparcie przyznane, czy udzielone jest pomocą publiczną, jest przedstawiony w monografii tzw. test pomocy publicznej. Uzyskanie pozytywnych odpowiedzi na wszystkie pytania przedstawione w teście oznacza, że udzielone wsparcie jest pomocą publiczną w rozumieniu prawa wspólnotowego, a więc pomocą zabronioną, której przyznanie wymaga notyfikacji.

Każda forma pomocy publicznej z uwagi na zakłócenia, które może wywołać, powinna być także oceniana ze względu na jej skuteczność, efektywność, trwałość i użyteczność. Skuteczność pomocy ujmowana wąsko odzwierciedla stopień, w jakim przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonego celu. Utożsamianie skuteczności jedynie ze stopniem realizacji bezpośrednich czy też ilościowych produktów (rezultatów) udzielonego wsparcia *outputs*, jest niewystarczające i należy brać pod uwagę także oddziaływanie pomocy *outcomes*¹. Skuteczny program pomocowy nie może wyłącznie koncentrować się na zwalczaniu zdefiniowanych wcześniej problemów. Powinien również skupiać się na przyczynach ich zaistnienia. Stąd konieczność wprowadzenia dwóch tzw. podkategorii kryterium skuteczności, a mianowicie kryterium trwałości oraz użyteczności. Kryterium trwałości pozwala dokonać oceny, na ile zmiany spowodowane oddziaływaniem danego programu czy też projektu są trwałe i widoczne również po zakończeniu udzielania wsparcia finansowego?² Kryterium użyteczności pozwala natomiast ocenić, w jakim stopniu oddziaływanie danego programu lub projektu odpowiada potrzebom beneficjenta³?

Kryterium efektywności natomiast obrazuje relacje poniesionych nakładów do osiągniętych efektów udzielonej pomocy. Kryterium efektywności w odróżnieniu od kryterium skuteczności bierze pod uwagę także koszty interwencji publicznej. Badanie efektywności pomocy publicznej sprowadza się do jednego zasadniczego pytania, czy zamierzony efekt udzielonej pomocy możliwy byłby do osiągnięcia w przypadku zaangażowania mniejszych zasobów? Udzielona pomoc publiczna może okazać się zarazem skuteczna

¹ M. Szałaj, *Mechanizmy doboru kryteriów oceny ewaluacji ex-post* [w:] *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka*, pod red. A. Haber, PARP, Warszawa 2007, s. 64; *Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SMEs*. Final Report to the European Commission, EIM, Zoetermeer 2004, s. 24.

² *Nowy okres programowania 2007-2013*, Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji, Komisja Europejska, Bruksela 2006, s. 27.

³ M. Szałaj, *Mechanizmy doboru kryteriów oceny ewaluacji ex-post*, op. cit., s. 66-67.

i efektywna, jednocześnie nieskuteczna i nieefektywna, nieskuteczna, ale efektywna lub skuteczna, ale nieefektywna.

Szczególnym przykładem zastosowania pomocy publicznej w praktyce gospodarczej jest wsparcie systemu oświaty w naszym kraju. Podstawowym źródłem jego finansowania są środki publiczne. Ponieważ działalność szkół w systemie oświaty ma charakter lokalny, wsparcie udzielone na rzecz szkół publicznych i niepublicznych w zakresie działalności oświatowej nie zagraża zakłóceniem konkurencji oraz nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zatem system oświaty w zakresie realizacji zadań oświatowych, co do zasady nie podlega przepisom pomocy publicznej. Wyjątkami od tej reguły są sytuacje, gdy do systemu wpływają dotacje unijne na realizację zadań infrastrukturalnych, czy też otrzymane z budżetu państwa środki przeznaczone zostają przez szkoły i ich organy prowadzące na inne cele niż działalność oświatowa. Kluczem do oceny, czy dane wsparcie stanowi pomoc publiczną, jest analiza przesłanek jej występowania. Wskazanie środka pomocowego czy też obszaru występowania pomocy publicznej w systemie oświaty nie jest zadaniem łatwym, gdyż nie ma dokumentu o charakterze horyzontalnym, który prezentowałby ujednoczony zestaw zasad i reguł udzielania pomocy publicznej w ramach tego obszaru. Jediną odpowiedzią na potrzebę usankcjonowania form wsparcia w systemie oświaty są tworzone programy pomocowe dotyczące pomocy *de minimis*. Na poziomie centralnym dotyczy to programu dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych, a na poziomie jednostek samorządu terytorialnego programu wprowadzającego preferencyjną stawkę podatkową dla określonego rodzaju podmiotów czy też prowadzonej działalności. Obszarem wymagającym szczególnej weryfikacji w tym zakresie jest działalność szkół prowadzonych przez organy publiczne w ramach tzw. wydzielonego rachunku dochodów, w ramach którego szkoły mogą prowadzić działalność o charakterze zarobkowym – gospodarczym oraz obszar udzielania zamówień publicznych. W zakresie szkół prowadzonych przez organy niepubliczne analiza powinna dotyczyć sposobu wykorzystania przekazanych przez jednostki samorządowe środków. W przypadku wątpliwości co do oceny występowania pomocy publicznej w systemie oświaty zasadne wydaje się skierowanie zapytania do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ostatecznie wystąpienie o opinię do Komisji Europejskiej.

Pomoc publiczna o charakterze bezpośrednim związana z przysporzeniem korzyści musi być uzupełniona przez środki własne przedsiębiorstwa – beneficjenta pomocy, musi mieć ograniczony zakres i czas, a przede wszystkim musi być uzasadniona i adekwatna do osiągniętych celów, pożyteczna społecznie i transparentna (udzielana w sposób przejrzysty i ułatwiający kontrolę).

Ciekawym przykładem zastosowania pomocy publicznej o charakterze finansowym i niefinansowym jest wspieranie ze środków publicznych budowy

spalarni odpadów komunalnych. Spalanie odpadów komunalnych należy do procesów odzysku energii z tych ich rodzajów, które nie mogą być zagospodarowane w inny sposób, a w szczególności nie powinny trafiać na składowiska. Obiekty i podmioty uczestniczące w spalaniu odpadów komunalnych mogą wykorzystać co najmniej trzy ważne instrumenty pomocy państwa. Tradycyjne, czyli dotacje na budowę infrastruktury do spalania odpadów, oraz coraz częściej stosowane rekompensaty za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym i zamówienia *in house*. Koncepcja rekompensaty opiera się na założeniu, że świadczenie usług w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, przy uwzględnieniu niezbędnych nakładów na wybudowanie infrastruktury lub/i jej eksploatację jest nierentowne lub rentowność ta jest na tyle niska, że przedsiębiorcy nastawieni na zysk jej nie podejmą⁴. Z drugiej strony świadczenie tych usług użyteczności publicznej, jako zadanie własne gminy, powinno odbywać się po przystępnej cenie (opłacie) dla mieszkańców. Jeżeli gmina powierzy świadczenie usług w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi swojemu zakładowi budżetowemu lub swojej spółce komunalnej, lub przedsiębiorcy zewnętrznemu (wykorzystując prawo do zamówień w *in house*), to może zastosować instrument pomocy publicznej, czyli rekompensatę na pokrycie różnicy pomiędzy kosztami świadczenia powierzonych usług a przychodami i na wypracowanie rozsądnego zysku wykonawcy usług jako wynagrodzenia zaangażowania własnego kapitału.

W odróżnieniu od omawianych w tej monografii form pomocy publicznej, głównie o charakterze finansowym, instrument prawny *in house* jest przykładem całkiem innego mechanizmu pomocy państwa. Tryb *in house* stanowi szczególną procedurę powierzenia zarządzania czy też /i obsługi systemu np. gospodarki odpadami komunalnymi spółce komunalnej, która musi być własnością gminy przez cały okres realizacji zadań użyteczności publicznej, musi też być kontrolowana przez gminę w takim stopniu, jak jej jednostki organizacyjne, poprzez sprawowaną kontrolę nad jej organami statutowymi. Ponadto działalność spółki musi być prowadzona na rzecz tej gminy, która jest jej właścicielem.

Specyfika zamówienia *in house* jako narzędzia pomocy państwa polega m.in. na tym, że nie powoduje on bezpośrednio finansowych skutków, nie jest objęty rachunkiem ekwiwalentu wartości dotacji brutto czy netto, ale powoduje skutki behawioralne – zmiany zachowań zamawiających oraz wykonawców usług w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. W rezultacie oczekuje się zmiany struktury rynku tych usług, zwłaszcza w miastach. Zamówienia *in house* są wykorzystywane w różnych branżach gospodarki komunalnej, nie tylko w gospodarowaniu odpadami komunalnymi, ale także w transporcie

⁴ *Pomoc publiczna w ochronie środowiska*, NFOŚiGW, Warszawa 2012, s. 58.

publicznym, gospodarce wodno-ściekowej samorządów czy przy budowie i zarządzaniu obiektami sportowymi.

Pomoc publiczna będąca przedmiotem rozważań w niniejszej monografii jest kategorią złożoną i kontrowersyjną, zarówno co do jej definiowania, jak i podstaw stosowania. Przede wszystkim kojarzy się z nią współfinansowanie działalności inwestycyjnej i rozwojowej przedsiębiorców i sektorów gospodarki narodowej, niezbędnej do osiągnięcia zdolności do konkurencji na rynkach oraz wzrostu gospodarczego. Jednak występuje także w obszarach nie nastawionych bezpośrednio na zys lub w dziedzinach, w których rynek albo zawodzi, albo nie jest zainteresowany świadczeniem usług dla różnych grup społecznych. Do takich obszarów należy oświata, gospodarka odpadami komunalnymi czy też zbiorowy transport publiczny. Są co najmniej dwie przyczyny, aby władza publiczna – państwo i samorządy – nadal uczestniczyły w kształtowaniu i realizacji takich usług, a mianowicie ich charakter, czyli świadczenie w ogólnym interesie gospodarczym oraz ich związek z ochroną środowiska, a w konsekwencji wpływ na poprawę jakości życia społeczności lokalnych.



ISBN: 978-83-65173-80-5
ISBN: 978-83-65173-79-9 (on-line pdf)