

Doświadczenia powierzeniowe w zarządzaniu usługami publicznymi na przykładzie Gminy Miasta Radomia

Łódź, 27.03.2018

Gmina Miasta Radomia (GMR) posiada 2 spółki, którym powierzono zadania własne gminy:

1. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji w Radomiu Sp. z o.o.
2. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Radomiu Sp. z o.o. (powstał z przekształcenia jednostki budżetowej MOSiR)

Spółki spełniają wymagania podmiotu wewnętrznego:

- stopień reprezentowania GMR w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych;
- wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowanie nad nimi skutecznej kontroli;
- zakres działalności Spółek wykonywany jest na terytorium GMR;
- spółki nie realizują działalności na rzecz innych podmiotów niż GMR;
- stosowne zapisy w Akcie Założycielskim Spółek;
- powierzenie zadania własnego poprzez odpowiednie zapisy w umowie wykonawczej pozwala GMR na sprawowanie skutecznej kontroli nad sposobem realizacji zadania własnego.

MPK Sp. z o.o.

Spółka realizuje powierzenie zadań własnych GMR z zakresu:

- transportu zbiorowego (zadanie realizowane od 01.07.2012r. - na 10 lat),
- transportu osób niepełnosprawnych (zadanie realizowane od 01.07.2016r.)

Transport zbiorowy

Usługi transportu zbiorowego są jednym z najważniejszych zadań gminy.

Zgodnie z przepisami usługi lokalnego transportu zbiorowego mogą być wykonywane de facto w ramach dwóch modeli prawnych. Pierwszym modelem jest model przetargowy. Drugim modelem, który dominuje wśród gmin jest model tzw. operatora wewnętrznego, gdzie dana jednostka samorządu terytorialnego powierza spółce, w której posiada 100% udziałów lub akcji świadczenie usług lokalnego transportu zbiorowego po spełnieniu przez tę spółkę określonych wymogów. Gmina Miasta Radomia wybrała ten drugi model.

Podstawa prawna

- a) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- b) Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie zbiorowym (PTZ),
- c) Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1),
- d) Uchwała Rady Miejskiej w Radomiu nr 144/2011 z dnia 20 czerwca 2011 roku w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Komunikacji w Radomiu Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością wykonywania zadania własnego Gminy Miasta Radomia z zakresu lokalnego transportu zbiorowego.

Zadania organizatora transportu w Gminie Miasta Radomia wykonuje Prezydent Miasta Radomia za pośrednictwem jednostki organizacyjnej Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu. Operatorem transportu na terenie Gminy są podmioty prywatne (ok 30% rynku) oraz MPK w Radomiu Sp. z o.o. (ok. 70 % rynku).

Cele jakie stawiane były przed „przekształceniem” Spółki w podmiot wewnętrzny:

- ustabilizowanie sytuacji finansowej w Spółce i w związku z tym zniwelowania niepokoju wśród pracowników
- zapewnienie wysokiej jakości usług, na wysokim poziomie bezpieczeństwa, nie nastawionych na realizację celów komercyjnych, lecz społecznych, co jest podstawową funkcją komunikacji publicznej,
- spokojne zaplanowanie zakupu taboru i rozwoju całego transportu zbiorowego w mieście,
- przygotowanie Spółki do pełnej liberalizacji rynku usług lokalnego transportu zbiorowego.

Powierzenie zadania Spółce MPK bez organizowania przetargu pozwala Prezydentowi Miasta na sprawowanie skutecznej kontroli nad sposobem realizacji zadania własnego gminy przez podmiot świadczący usługi lokalnego transportu zbiorowego.

Kontrola odbywa się poprzez:

- organizatora transportu zbiorowego;
- coroczne audytowanie;
- sprawowanie nadzoru właścicielskiego.

Należy podkreślić, iż weryfikacja rekompensaty podlega ścisłej kontroli z tytułu rzeczywistych kosztów i osiągniętych przychodów. Rozliczenie rekompensaty zawiera wykaz rzeczywiście poniesionych przez Spółkę w danym roku kosztów i uzyskanych przychodów oraz kwot wypłaconych Spółce na podstawie umowy. W oparciu o wyniki weryfikacji rekompensaty wynagrodzenie może zostać podwyższone lub obniżone.

Spółka uzyskała indywidualną interpretację podatkową Ministra Finansów (IPPP1/443-831/13-2/ISZ z dnia 30.10.2013) z treści, której wynika, iż wartość rekompensaty, którą Spółka otrzymuje z budżetu Gminy stanowiąca zwrot kosztów bieżących otrzymana w formie zapłaty za 1 wozokilometr nie stanowi obrotu i tym samym nie podlega ustawie o podatku od towarów i usług. Rozliczenia pomiędzy Organizatorem a Operatorem dokonuje się notą obciążeniową.


Transport osób niepełnosprawnych

Zakres powierzonego zadania:

- 1) przewóz dzieci, w szczególności niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie Gminy do szkół lub ośrodków umożliwiających realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki dzieci i młodzieży,
- 2) przewóz osób niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie Gminy.

Podstawa prawna

- a) art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- b) art. 32 ust. 6, art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2017 r. Prawo oświatowe,
- c) art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- d) art. 2, art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,
- e) Uchwała nr 292/2016 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 18.04.2016 r. w sprawie powierzenia MPK Sp. z o.o. zadania własnego Gminy Miasta Radomia w zakresie transportu osób niepełnosprawnych.



Do 01.07.2016 r. zadanie dotyczące transportu osób niepełnosprawnych realizowane było przez Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu (jednostka budżetowa Gminy).

Zakres powierzonego zadania oraz sposób jego wykonywania i rozliczania został określony w umowie wykonawczej zawartej pomiędzy Gminą a Spółką.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (art. 13) Spółka określiła Regulamin - zasady korzystania z usług świadczonych przez spółkę. Powyższy regulamin został zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Radomia, zaś cennik usług został przyjęty przez Zarząd Spółki.

Cena realizacji usług świadczonych GMR jest odzwierciedleniem kosztów ponoszonych przez Spółkę z uwzględnieniem zysku, pozwalającego Spółce na utrzymywanie odpowiedniego standardu usług oraz ich rozwoju.

Główne cele stawiane Spółce przed powierzeniem tego zadania:

- zracjonalizowanie ponoszonych kosztów na transport osób niepełnosprawnych
- z uwagi na charakter zadania sprostanie rosnącemu zapotrzebowaniu na transport osób niepełnosprawnych

Zadanie podlega kontroli właścicielskiej oraz audytowi rekompensaty.

W zakresie VAT GMR wystąpiła z wnioskiem o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej Ministra Finansów czy wartość rekompensaty z tytułu powierzenia tego zadania podlega ustawie o VAT.

MOSiR Sp. z o.o.

Od 01.01.2016 obowiązuje umowa wykonawcza pomiędzy Spółką a GMR określająca zakres powierzonego zadania oraz sposób jego wykonania i rozliczenia.

Podstawa prawna

- a) art. 7 ust.1 pkt 10, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f, g i h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- b) art. 12 ust. 1 pkt 2, ust. 3, ust. 6 i ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- c) art. 2, art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,
- d) art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie,
- e) Uchwała Rady Miejskiej w Radomiu nr 194/2015 z dnia 05.10.2015 w sprawie powierzenia MOSiR Sp. z o.o. zadań własnych Gminy Miasta Radomia z zakresu kultury fizycznej i turystyki oraz tworzenia organizacyjnych warunków sprzyjających rozwojowi sportu.

Zadania powierzone Spółce MOSiR:

realizowanie zadań własnych Gminy Miasta Radomia o charakterze użyteczności publicznej w zakresie kultury fizycznej i turystyki, w tym w szczególności:

- a) bieżące udostępnianie Obiektów Sportowo - Rekreacyjnych,
- b) zarządzanie i administrowanie Obiektami Sportowo - Rekreacyjnymi,
- c) organizowanie zawodów sportowych i imprez zleczanych przez Miasto,
- d) realizacja zadań inwestycyjnych z zakresu budowy hali widowiskowo-sportowej, stadionu piłkarskiego, kortów tenisowych oraz roweru miejskiego.

Argumenty przemawiające za utworzeniem MOSiR Spółki z o.o. do zarządzania obiektami sportowymi i rekreacyjnymi:

- 1) prowadzenie działalności w formie spółki zwiększa autonomię jednostki i motywuje do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku;
- 2) spółka gospodaruje „na swoim” i jest zainteresowana redukcją kosztów, gdyż efekty oszczędności pozostają w przedsiębiorstwie, a nie jak w przypadku gminnej jednostki budżetowej przekazywane są na rachunek gminy;

Argumenty ... cd.

- 3) może rozszerzyć zakres działalności poza sferę użyteczności publicznej przy jednoczesnym utrzymaniu zasad udostępniania obiektów sportowych mieszkańcom gminy;
- 4) posiada osobowość prawną dzięki czemu ma możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału, np. zaciągania kredytów, leasingu, wchodzenia w partnerstwo publicznoprawne lub aplikowania o środki pomocowe. Jednostka budżetowa nie posiada takich możliwości;
- 5) wydzielenie z budżetu gminy zobowiązań wynikających z działalności spółki nie powoduje zwiększenia ogólnego zadłużenia jst;

Argumenty ... cd.

- 6) spółka posiada możliwość samodzielnego prowadzenia działalności inwestycyjnej (m.in. budowy hali widowiskowo - sportowej);
- 7) szybciej reaguje na potrzeby klientów, choćby z uwagi na samodzielność w zarządzaniu własnymi zasobami;
- 8) możliwość dalszego odliczania podatku VAT w pełnych kwotach, co przy obecnym stanie prawnym w przypadku jednostek budżetowych jest niemożliwe (Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24.06.2013 r.).

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (art. 13) Spółka określiła Regulamin - zasady korzystania z usług świadczonych przez spółkę. Powyższy regulamin został zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Radomia, zaś cennik usług został przyjęty przez Zgromadzenie Wspólników.

Wykonywanie zadania przez Spółkę podlega corocznemu audytowi przez niezależnego audytora wybranego przez Gminę bądź Spółkę.

Spółka uzyskała indywidualną interpretację podatkową Ministra Finansów z treści, której wynika, iż wartość rekompensaty, którą Spółka otrzymuje z budżetu Gminy stanowiąca zwrot kosztów bieżących podlega ustawie o podatku od towarów i usług, ale jest opodatkowana preferencyjną stawką 8%.

Kontrola Spółki również w tym przypadku odbywa się poprzez:

- Coroczny audyt;
- sprawowanie nadzoru właścicielskiego.

Zagrożenia związane z powierzeniem zadań własnych podmiotom wewnętrznym funkcjonującym jako spółki prawa handlowego:

- zbyt duża samodzielność Spółek
- tworzenie monopolii związanych ze świadczeniem usług na danym terytorium,
- ograniczenie konkurencji,
- niepewność przepisów prawnych w zakresie kwalifikowalności umów wsparcia, których stroną jest Gmina, związanych z prowadzonymi inwestycjami przez Spółki.

Doświadczenia powierzeniowe w zarządzaniu usługami publicznymi na przykładzie Gminy Miasta Radomia