

I. Obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w polskim systemie prawnym.

W polskim systemie prawnym, zobligowanie do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, obejmującym znaczną część zadań własnych władz publicznych, może nastąpić wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w akcie normatywnym. Wynika to z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), który wprowadza do polskiego prawa zasadę państwa prawa w znaczeniu formalnym. Oznacza to, iż normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania władz publicznych, wyznaczając tym samym granice ich aktywności, a organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Kontrolę przestrzegania tych zasad sprawują organy działające w trybie nadzoru, sądy, a także Trybunał Konstytucyjny.

1. Umowy cywilno-prawne

Polskie ustawodawstwo¹ przewiduje możliwość zawierania umów cywilno-prawnych, na podstawie których podmioty zostaną umocowane do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Powyższe umowy pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotem działającym na zasadach komercyjnych powinny być zawierane odpowiednio do charakteru i czasu wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Postanowienia umowne powinny również regulować metody służące do obliczania wysokości kwoty stanowiącej rekompensatę za świadczone usługi oraz mechanizmy uniknięcia nadwyżki rekompensaty i – w sytuacji nadpłaty – zwrot nienależnej części rekompensaty. Wykorzystując instrumenty prawa prywatnego, organy administracji publicznej w dalszym ciągu są związane przepisami prawa publicznego i występują w interesie publicznym, a prywatne formy prawne działania (umowy cywilno-prawne) mają charakter techniczny i nie są wyrazem działalności organów administracji publicznej na zasadzie prywatnej autonomii.

2. Akty normatywne

Na podstawie norm prawnych podmioty mogą również zostać zobowiązane *ex lege* do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Zobligowanie do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym na podstawie aktu normatywnego (ustawy lub rozporządzenia) lub aktu kreującego dany podmiot następuje na podobnych zasadach, jak ma to miejsce w formie umowy cywilno-prawnej. Akt normatywny, czy akt kreujący powinny zawierać wskazanie okresu, na jaki zostaje przyznana dotacja stanowiąca rekompensatę², przedsiębiorstwa i obszaru, którego dotyczy zobowiązanie, charakteru wszelkich wyłącznych lub specjalnych praw i zobowiązań, wskaźników służących do obliczania, kontrolowania i przeglądu dotacji, ustalenia dotyczące unikania i zwrotów nadwyżek dotacji oraz wskazywać mechanizmy kontroli wykorzystania dotacji, żeby nie przekroczyła kwoty koniecznej do objęcia niepokrytych

¹ W szczególności umowy są zawierane w oparciu o regulacje określone w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. NR 96, poz. 873 z późn. zm.), ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2007 Nr 223 poz. 1655, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 Nr 19, poz. 100).

² W przypadkach opisanych w niniejszym raporcie rekompensata jest udzielana w formie dotacji. Dlatego pod pojęciem dotacji należy rozumieć rekompensatę za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym udzielaną w formie dotacji.

przychodami kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwo w ramach wywiązywania się z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku.

Dodatkowo, prawo polskie wprowadza rygor odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej, który stanowi gwarancję prawidłowego gospodarowania środkami pochodzącymi z dotacji. Obowiązująca w tym zakresie ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) uregulowała odpowiedzialność donatora oraz odrębnie beneficjenta dotacji publicznych.

Naruszenie dyscypliny finansowej przez donatora ma miejsce, gdy przekazanie dotacji następuje z naruszeniem zasad lub trybu ich udzielania, nie zostaną one rozliczone lub będą rozliczone nieterminowo, albo nie zostanie ustalona kwota dotacji podlegająca zwrotowi do budżetu państwa. Natomiast beneficjent dotacji naruszy dyscyplinę finansową w przypadku wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nie rozliczy lub nieterminowo rozliczy dotację, nie dokona zwrotu dotacji w należytnej wysokości lub zwrot będzie nieterminowy.

II. Zakres świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym i dane statystyczne.

Władze polskie udzielają obecnie dotacji nieprzekraczających 30 mln EUR rocznie, przyznawanych przedsiębiorstwom o średnim rocznym obrocie przed opodatkowaniem, uwzględniającym całą działalność, nieprzekraczającym 100 mln. EUR w okresie dwóch lat obrotowych poprzedzających rok, w którym powierzono im świadczenie usług w ogólnym interesie, zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L 312 z 29.11.2005) (decyzja Komisji), w następujących przypadkach:

1. Bary mleczne,
2. Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych,
3. Poczta Polska.

Ad 1. Bary mleczne

Podstawę prawną uruchomienia dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych stanowią:

- 1) ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.),
- 2) ustawa budżetowa na dany rok,
- 3) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie stawek, szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych (Dz. U. Nr 112, poz. 706).

Zgodnie z ww. aktami, udzielanie dotacji następuje w oparciu o decyzję dyrektora izby skarbowej miejscowo właściwej, wydaną na podstawie wniosku przedsiębiorcy, złożonego przed rozpoczęciem działalności objętej dotowaniem i przy spełnieniu określonych wymogów.

Dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych udzielane są jednostkom spełniającym kryteria określone w ww. rozporządzeniu, które:

- 1) prowadzą bary mleczne tzn. samoobsługowe, bezalkoholowe, ogólnodostępne zakłady masowego żywienia, prowadzące produkcję i sprzedaż potraw mleczno-nabiałowo-jarskich, wchodzących w skład posiłków całodziennych,

- 2) stosują marżę gastronomiczną na poziomie nie wyższym niż 30% wartości surowców,
- 3) prowadzą ewidencję ilościowo-wartościową surowców zużytych do sporządzania posiłków w barach mlecznych.

Dotacji udziela się na czas nieokreślony, o ile przedsiębiorca spełnia warunki określone w ww. rozporządzeniu i dotyczy ono wyłącznie posiłków sprzedawanych i konsumowanych w barze mlecznym. Wypłata dotacji realizowana jest w cyklach miesięcznych. Przedsiębiorcy, prowadzący bary mleczne, sporządzają nie później niż w ciągu 28 dni po upływie każdego miesiąca rozliczenie należnych dotacji i składają je we właściwych urzędach skarbowych, które sprawdzają prawidłowość rozliczenia. Zgodnie z ww. rozporządzeniem decyzję o udzieleniu dotacji każdorazowo podejmuje dyrektor izby skarbowej.

Stosowanie przez przedsiębiorcę obniżonej marży odgrywa szczególną rolę w zapewnianiu taniej bazy żywienia dla osób o niskich dochodach. Obniżona marża stanowi podstawę do ubiegania się przez przedsiębiorcę o dotację w wysokości 40 % wartości zakupionych surowców, przy zachowaniu regulacji określonych w ww. rozporządzeniu. Podstawę obliczenia kwoty należnej dotacji stanowi ewidencja ilościowo-wartościowa surowców zużytych do sporządzenia posiłków, umożliwiającą określenie wartości surowców i podlegającą comiesięcznej kontroli i weryfikacji, dokonywanych przez właściwy miejscowo urząd skarbowy.

Przepisy ww. rozporządzenia określają także zasady i warunki dokonywania korekty w przypadku nieprawidłowego rozliczenia dotacji:

- 1) przez urząd skarbowy na etapie bieżących weryfikacji ewidencji ilościowo-wartościowych,
- 2) przez służby skarbowe w ramach kontroli okresowych,
- 3) przez przedsiębiorców w przypadku dokonywania korekty we własnym zakresie.

Ustalenia podjęte w wyniku tych działań stanowią podstawę do dokonywania zwrotów nadmiernie pobranych środków z tytułu dotacji wraz z odsetkami w wysokości przewidzianej jak dla zaległości podatkowych.

Ponadto, władze polskie przedstawiają następujące informacje dotyczące dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych:

- 1) liczba beneficjentów – ok. 145 barów mlecznych na terenie całego kraju,
- 2) średnia kwota rekompensaty – ok. 12,5 tys. zł miesięcznie; jest ona uzależniona od obrotów uzyskiwanych przez bar mleczny, co powoduje dość istotne zróżnicowanie kwot przekazywanych poszczególnym przedsiębiorcom,
- 3) maksymalna roczna kwota rekompensaty – uzależniona od obrotów i środków przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej,
- 4) w latach 2006 – 2007 łączna kwota dotacji zapisana w ustawie budżetowej wynosiła 18 mln zł na rok, natomiast w 2008 r. wyniosła 22 mln zł.

Ad 2. Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych

Podstawą udzielania dotacji są następujące akty normatywne:

- 1) ustawa o finansach publicznych,
- 2) ustawa budżetowa na dany rok budżetowy,
- 3) ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz. U. Nr 42, poz. 276 ze zm.),
- 4) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2007 r. w sprawie dotacji podmiotowej i celowej, opłat oraz gospodarki finansowej przedsiębiorstwa państwowego użyteczności publicznej – „Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych” (Dz. U. Nr 185 poz. 1311).

Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych (Zakład) jest przedsiębiorstwem państwowym użyteczności publicznej, wykonującym działalność w zakresie postępowania z odpadami promieniotwórczymi, wypalonym paliwem jądrowym, materiałami jądrowymi, źródłami promieniotwórczymi i innymi substancjami promieniotwórczymi, w tym zajmuje się ich odbiorem, transportem, przechowywaniem oraz składowaniem. Wykonuje on usługi określone i powierzone przez Państwo w ogólnym interesie gospodarczym. Z tytułu wykonywanych usług Zakład, stosownie do przepisów ustawy Prawo atomowe, otrzymuje z budżetu państwa corocznie dotację na postępowanie z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym oraz na odbiór, transport, przetwarzanie, przechowywanie i składowanie materiałów jądrowych, źródeł promieniotwórczych, a także innych substancji promieniotwórczych. Wysokość dotacji określa ustawa budżetowa. Dyrektor Zakładu co roku składa do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wniosek o udzielenie dotacji, zawierający szczegółowe wskazanie zadań przewidzianych do realizacji w ramach celów działania Zakładu, wykaz kwot dotacji oraz uzasadnienie. Podstawą do obliczania dotacji dla Zakładu jest różnica między planowanymi kosztami koniecznymi do poniesienia przez Zakład na realizację zadań ustawowych, a planowanymi do osiągnięcia przychodami z tego tytułu.

Zakład z tytułu wykonywania działalności pobiera opłaty, których wysokość określa corocznie cennik usług, zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Wyjątkiem są opłaty z tytułu działalności w zakresie postępowania z odpadami niebezpiecznymi, które ustala się w umowie cywilnoprawnej, zawieranej pomiędzy Zakładem a podmiotami zlecającymi zagospodarowanie tych odpadów.

W roku 2006 i 2007 Zakład otrzymał dotację w kwocie 3.203.000 zł na każdy rok, natomiast w roku 2008 – w wysokości 3.277.000 zł. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa dokonuje rozliczenia udzielanej Zakładowi dotacji. Średni roczny obrót Zakładu wynosi około 6 mln zł.

Ad 3. Poczta Polska

Z tytułu świadczenia usług publicznych państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” otrzymuje dotację od ministra właściwego do spraw infrastruktury. Dotacja stanowi rekompensatę kosztów poniesionych przez p.p.u.p. „Poczta Polska” na świadczenie usług pocztowych ustawowo zwolnionych od opłat pocztowych. Podstawą udzielania dotacji jest:

- art. 30 ust. 2 i art. 33 ustawy z 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188 ze zm.),
- art. 7 ustawy z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych (Dz. U. Nr 152, poz. 722, z późn. zm.),
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych (Dz. U. Nr 113, poz. 777) oraz
- corocznie wydawane przez ministra właściwego do spraw Finansów rozporządzenia w sprawie dotacji przedmiotowej do świadczonych usług pocztowych podlegających ustawowemu zwolnieniu z opłat. Przedmiotowe wsparcie zostało zaakceptowane przez Komisję w procedurze przejściowej w dniu 3 listopada 2004 r. (PL 47/2004).

Podstawę obliczenia należnej dotacji stanowi udokumentowana i zewidencjonowana wartość utraconych wpływów taryfowych z tytułu stosowania zwolnienia z opłaty pocztowej na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy Prawo pocztowe oraz art. 7 ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych.

Kwota dotacji pokryła 100% utraconych wpływów taryfowych w 2007 roku i 80% w roku 2006. Wielkość wykorzystanej przez p.p.u.p. „Poczta Polska” dotacji w 2006 roku wyniosła 1 079 787 zł, w 2007 roku 1 590 604 zł oraz 170 000 zł w roku 2008.