

# Czym jest rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym?

Podstawowym elementem umów o świadczenie usług publicznych, zawieranych w oparciu o rozporządzenie 1370/2007 (dalej: „rozporządzenie”)<sup>1</sup> i ustawę o transporcie publicznym (dalej: „ustawa”)<sup>2</sup> jest rekompensata. Czym jest? W jakiej wysokości powinna zostać ustalona? W jakiej formie przekazywana? Odpowiedź na te pytania może mieć konsekwencje prawne i finansowe, m.in. w postaci zwrotu przez operatora niedozwolonej pomocy publicznej, dochodzenia roszczeń wynikających z umowy czy określenia wysokości zobowiązań podatkowych np. w postaci podatku VAT. Rozporządzenie zawiera szeroką definicję rekompensaty<sup>3</sup>. Formy wsparcia w ramach rekompensaty mogą być różne, np. podniesienie kapitału, udostępnienie taboru, infrastruktury, przekazanie środków pieniężnych na świadczenie usług. Korzyści w zależności od formy i warunków przekazania powinny być wyliczone (np. poprzez obliczenie ekwiwalentu dotacji brutto) i uwzględnione w mechanizmie wyliczania rekompensaty (np. po stronie przychodowej).

Elementami wyliczania rekompensaty są koszty świadczenia powierzonych usług z uwzględnieniem przychodów oraz rozsądnego zysku<sup>4</sup>. Przychodami są zarówno przychody z biletów, jak też przychody z działalności związanej ze świadczoną usługą czy „przychody” z innych korzyści. Mechanizm wyliczania i nadzorowania wysokości rekompensaty jest kluczowy, gdyż ma zapobiegać nadkompensacji i tym samym wystąpieniu niedozwolonej pomocy. Przekazanie rekompensaty następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem jest wykonanie, w zamian za rekompensatę, zobowiązania w zakresie usługi publicznej w określonej ilości, jakości i na określonych warunkach (którego podmiot ze względu na swój interes gospodarczy nie podjąłby się lub nie podjąłby się w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach). Funkcją rekompensaty bez względu na jej formę jest więc wynagrodzenie operatora za świadczenie usługi, jakiej na warunkach rynkowych by się nie podjął, a które pokrywa stratę z tego tytułu z uwzględnieniem ustalonego zysku.

Przepisy<sup>5</sup> nie przesądzają jednak, jaki charakter ma rekompensata pieniężna. Ustawa mówi jedynie o źródłach finansowania przewozów użyteczności publicznej i za takie uznaje np. rekompensatę z tytułu utraconych przychodów (w praktyce – dotacja przedmiotowa)<sup>6</sup>, rekompensatę z tytułu poniesionych kosztów świadczenia usług<sup>7</sup> (często stawka za wozokm/pckm) czy wpływów ze sprzedaży biletów<sup>8</sup>. Wyłącznie rekompensatę



**Aleksandra Auleytner,**  
Partner



**Anna Glapa,**  
Senior Associate

**Praktyka Infrastruktury  
i Energetyki,  
kancelaria Domański  
Zakrzewski Palinka**

z budżetu państwa na międzywojewódzkie przewozy kolejowe ustawodawca określił jako dotację. Biorąc jednak pod uwagę całościowy kształt ustawy, wybiórczy i lakoniczny charakter tej regulacji, można domniemywać, że rozwiązanie to było nie do końca poddane szczegółowej analizie i raczej wynikało z dotychczasowej praktyki, która jednak już wcześniej budziła liczne wątpliwości.

Pomimo że charakter rekompensaty rodzi określone skutki prawne, praktyka w tym zakresie wcale nie jest jednolita (niezależnie od rodzaju transportu).

Część praktyków i administracji uznaje rekompensatę za wynagrodzenie z tytułu realizacji zadania organizacji przewozów na rzecz osób trzecich na społecznie akceptowalnych warunkach (przemawiają za tym m.in. rozwiązania systemowe ustawy, w tym tryby powierzania – zamówienia publiczne, przepisy o koncesji itp.), czego konsekwencją jest m.in. rozliczanie na podstawie faktur VAT.

Inni z kolei traktują rekompensatę jako dofinansowanie do działalności nie związane ze świadczeniem (ceną) usługi na rzecz odbiorcy.

Interesującą w tym zakresie jest lektura indywidualnych interpretacji podatkowych, która jednak rodzi istotne wątpliwości w kontekście rozwiązań systemowych. Wskazuje się w nich m.in. na brak bezpośredniego wpływu rekompensaty na cenę usług świadczonych przez operatora, co prowadzi do wniosku, że nie zwiększa ona obrotu operatora (nie wpływa więc na podwyższenie podstawy naliczenia VAT) i uznania, iż jest ona ogólnym dofinansowaniem kosztów działalności i jako taka nie podlega opodatkowaniu. Stanowisko to jednak jest wątpliwe, ponieważ gdyby nie zlecenie wykonania usługi na rzecz osób trzecich na określonych warunkach rekompensata nie byłaby wypłacana operatorowi. Ponadto musi ona zostać przeznaczona wyłącznie na koszty związane z powierzoną usługą, dla których jest obowiązek prowadzenia odrębnej rachunkowości. Uznanie, że rekompensata jest dofinansowaniem kosztów bieżącego funkcjonowania, stoi w sprzeczności z zasadami pomocy publicznej. Nie jest również oczywiste stwierdzenie, iż rekompensata nie ma bezpośredniego wpływu na cenę usługi dla pasażera w kontekście sposobu jej kalkulacji (uwzględniającego przychody), a także przedmiotu umowy (realizacja zobowiązania z tytułu świadczenia usługi publicznej). Dla przykładu w wyroku C-184/00 jako sposób oceny, czy dofinansowanie wpływa na cenę usług, wskazuje się na porównanie cen usług dofinansowywanych z ich cenami bez dopłaty czy też rozważenie wpływu zmniejszenia dofinansowania na fakt świadczenia usług. Należy też zwrócić uwagę, że w umowach organizator ustala cenę usług na rzecz odbiorcy lub ma na nią wpływ (tzn. akceptuje), gdyż istotnym warunkiem jest społecznie akceptowalny poziom tej ceny. Co ciekawe, w niektórych interpretacjach stwierdza się, iż rekompensata nie jest ani wynagrodzeniem, ani dotacją (mającą wpływ na obrót), lecz po prostu... rekompensatą.

Szkoda, że ustawa – w założeniu regulacja systemowa – nie rozwiła wątpliwości, nawet w tak podstawowych kwestiach jak charakter rekompensaty. Wręcz przeciwnie, początek okresu obowiązywania przepisów uwydatnił rozbieżności interpretacyjne, a niekiedy niedostosowanie regulacji do praktyki. ■

<sup>1</sup> Rozporządzenie (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1191/69 i (EWG) Nr 1107/70 (Dz.U.UE L nr 315 s.1).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13 ze zm.).

<sup>3</sup> Por. art. 2 lit. g Rozporządzenia. Analogiczną definicję zawierają przepisy Ustawy.

<sup>4</sup> Ze względu na ograniczony zakres artykułu nie obejmuje on problematyki dotyczącej umów koncesyjnych.

<sup>5</sup> Poza art. 55 ustawy, który mówi o dotacjach z budżetu państwa w przypadku międzywojewódzkich przewozów kolejowych.

<sup>6</sup> Por. art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a.

<sup>7</sup> Por. art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. c.

<sup>8</sup> wwPor. art. 51 ust. 2.