



## Koncepcja Roweru Metropolitalnego dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

ZAŁĄCZNIK 2 do TOMu IV:

**Modele biznesowo – organizacyjne realizacji Projektu Roweru  
Metropolitalnego – analiza wariantowa**



**DS Consulting**  
ul. Jaškowa Dolina 11 B/3  
80-252 Gdańsk  
T: +48 58 344 44 50  
F: +48 58 344 44 49  
biuro@dsconsulting.com.pl,  
www.dsconsulting.com.pl



**A2P2**  
ARCHITECTURE  
AND PLANNING

**A2P2 architecture & planning**  
ul. Wassowskiego 12  
80-225 Gdańsk  
T: 721 757 388  
T: 727 514 013  
info@a2p2.pl  
www.a2p2.pl



**Górnośląsko  
-Zagłębiowska  
Metropolia**



Gdańsk, listopad 2020



**Wykonawcy opracowania:**

Katarzyna Zięba	Radca Prawny	
-----------------	--------------	--



## SPIS TREŚCI

<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Cel i zakres opracowania .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Polskie rozwiązania instytucjonalne – funkcjonujące umowy .....</b>	<b>8</b>
2.1. Porównanie modeli biznesowych funkcjonujących w Polsce .....	8
2.2. Modele biznesowe (umowy) funkcjonujące w Polsce – wady i zalety .....	12
<b>3. Proponowane modele biznesowe (modele 1-5).....</b>	<b>14</b>
3.1. Model 1 – Koncesja.....	14
3.2. Model 2 – Usługa PZP .....	15
3.3. Model 3 – usługa i dostawa PZP .....	16
3.4. Model 4 – 2 zamówienia .....	17
3.5. Model 5 – Zamówienie i koncesja.....	19
<b>4. Analiza możliwości powołania dedykowanej spółki o charakterze metropolitalnym jako podmiotu zarządzającego Systemem Roweru Metropolitalnego (model 6) .....</b>	<b>20</b>
4.1. GZM – podstawowe informacje .....	20
4.2. Prawna dopuszczalność powołania spółki do stworzenia systemu roweru publicznego..	21
4.3. Model wynagradzania/finansowania działalności Spółki.....	27
4.3.1. Założenia biznesowe funkcjonowania Spółki.....	27
4.3.2. Zastosowanie tzw. zamówień in- house w analizowanym modelu ..	28
4.3.3. Dokapitalizowania jako źródło finansowania Spółki.....	32
4.3.4. Wpływ realizowanego modelu na rozliczenia z tytułu VAT.....	36
<b>5. Analiza wielokryterialna modeli funkcjonowania i wariantów.....</b>	<b>41</b>
5.1. Metodyka i kryteria .....	41
5.2. Ocena poszczególnych modeli.....	44
5.2.1. Model I - Koncesja .....	44
5.2.2. Model II – usługa PZP .....	45
5.2.3. Model III – dostawa i usługa .....	46



5.2.4.	Model IV – dwa zamówienia .....	47
5.2.5.	Model V – zamówienie plus koncesja.....	48
5.2.6.	Model VI - Spółka.....	49
5.3.	Analiza wielokryterialna – podsumowanie i wnioski .....	50
6.	Analiza SWOT wybranych modeli .....	51
7.	Podsumowanie i rekomendacje .....	53
	Wykaz źródeł.....	55



## 1. Wprowadzenie

Niniejszy dokument jest elementem zadania polegającego na wykonaniu Koncepcji „Roweru Metropolitalnego” dla Górn Śląsko-Zagłębiowskiej Metropolii („GZM”). Przedmiotowa koncepcja ma na celu przedstawienie możliwości wdrożenia systemu „Roweru Metropolitalnego” pod względem technicznym, prawnym oraz ekonomicznym.

Opracowanie Koncepcji jest poprzedzone szeregiem prac diagnostycznych i prognostycznych, w tym analiz w ujęciu wariantowym. Są to:

1. **Diagnoza stanu istniejącego i analiza wstępna** obejmująca analizę możliwości i zasadności wprowadzenia Systemu Roweru Metropolitalnego oraz sformułowanie wstępnych założeń przestrzennych, popytowych i funkcjonalnych systemu;
2. **Analiza modeli i wariantów systemów roweru publicznego** możliwych do wdrożenia w GZM oraz sformułowanie założeń technicznych koncepcji roweru metropolitalnego w ujęciu wariantowym, jak i ocena tych wariantów przez pryzmat analizy wielokryterialnej;
3. **Analiza różnych modeli biznesowo – organizacyjnych (modeli finansowania)** funkcjonowania systemu roweru publicznego oraz wskazanie modeli możliwych do zastosowania w GZM;
4. **Analiza finansowa wariantów roweru metropolitalnego** wraz z identyfikacją możliwych źródeł finansowania, wskazanie wariantu optymalnego i harmonogramu jego wdrożenia oraz zasad rozliczeń pomiędzy partnerami systemu (gminami).

Powyższe analizy mają na celu stworzenie kompletnych założeń koncepcji, obejmującej w szczególności:

- określenie zakresu systemu dla GZM (wielkość, zasięg, popyt i podaż dla poszczególnych gmin metropolii, zasady integracji z innymi systemami transportu publicznego);
- rozwiązania techniczne i technologiczne (generacja systemu, model i wariant technologiczny systemu, rodzaje rowerów w poszczególnych gminach metropolii);
- aspekty prawne i biznesowe systemu (modele organizacyjne, podział zadań i ryzyk pomiędzy partnerów publicznego i prywatnego, kluczowe wytyczne w zakresie zasad współpracy z potencjalnymi operatorami i dostawcami usług);
- aspekty finansowe (polityka cenowa, przychody i koszty funkcjonowania systemu i ich podział pomiędzy partnerów projektu, zasady wynagradzania partnera prywatnego);
- plan wdrożenia i promocji projektu (etapowanie i harmonogram wdrożenia, plan działań promocyjnych).



Założenia koncepcji będą uwzględniały indywidualne uwarunkowania 41 gmin wchodzących w skład GZM, w tym uwarunkowania wynikające z funkcjonowania istniejących systemów roweru publicznego w poszczególnych gminach.

Na tej podstawie Zarząd Górnśląsko – Zagłębiowskiej Metropolii podejmie dalsze działania, mające na celu wdrożenie koncepcji, w szczególności przeprowadzi konsultacje społeczne, dialog techniczny oraz procedurę wyboru partnera prywatnego dla realizacji tego przedsięwzięcia, w tym opracuje niezbędną dokumentację przetargową (SIWZ, projekt umowy).

Niniejsze opracowanie zawiera **analizę różnych modeli biznesowo – organizacyjnych funkcjonowania systemu roweru publicznego oraz wskazanie modeli możliwych do zastosowania w GZM** i realizuje zakres wskazany w OPZ zaprezentowany w poniższej tabeli.

Punkt OPZ	Nazwa zadania	Rozdział w Raporcie
11a. i	Identyfikacja możliwych do wdrożenia koncepcji funkcjonowania Projektu (wariantów) obejmujących co najmniej:  i. Zakup przez GZM jedynie poszczególnych elementów systemu	3.4, 3.5
11a. ii	Identyfikacja możliwych do wdrożenia koncepcji funkcjonowania Projektu (wariantów) obejmujących co najmniej:  ii. Zakup przez GZM kompleksowej usługi obejmującej wszystkie elementy systemu	3.2
11a. iii	Identyfikacja możliwych do wdrożenia koncepcji funkcjonowania Projektu (wariantów) obejmujących co najmniej:  iii. Model koncesyjny oparty na podziale zadań pomiędzy GZM, a partnera prywatnego, który będzie utrzymywał system w dłuższej perspektywie czasu, a wynagrodzeniem partnera prywatnego będą pożytki z utrzymania systemu (ewentualnie wraz z częściową zapłatą wynagrodzenia przez GZM) z jednoczesnym opracowaniem wariantów działań na wypadek wycofania się lub ogłoszenia upadłości partnera prywatnego	3.1
11a. iv	Identyfikacja możliwych do wdrożenia koncepcji funkcjonowania Projektu (wariantów) obejmujących co najmniej:  iv. Przeanalizowanie możliwości powołania dedykowanej spółki o charakterze metropolitalnym w przedmiotowym zakresie	4



## 2. Cel i zakres opracowania

Celem opracowania jest zbadanie dostępnych modeli biznesowo – organizacyjnych funkcjonowania systemu roweru publicznego oraz wskazanie modeli właściwych do zastosowania w przypadku GZM.

Wynikiem analizy jest zatem wskazanie modeli preferowanych, które następnie poddane zostaną analizie finansowej.

Punkt wyjścia do analiz prowadzonych w niniejszym opracowaniu stanowi syntetyczny przegląd umów dotyczących funkcjonowania rowerów publicznych w uwarunkowaniach polskich. Do analiz przyjęto umowy obowiązujące na terenie GZM, a nadto umowę Krakowa (ze względu na jej szczególny charakter) i Warszawy (ze względu na rozmiar systemu). W następnej kolejności wskazano wady i zalety modeli biznesowych wynikających z analizowanych umów (rozdział 3).

Na podstawie zidentyfikowanych rozwiązań funkcjonujących na rynku polskich, a także doświadczenia Wykonawcy, zidentyfikowano i opisano 5 modeli biznesowo – organizacyjnych, w których możliwe jest wdrożenie systemu roweru publicznego (rozdział 4).

Szczególnej analizie poddano model biznesowo – organizacyjny, zakładający powołanie dedykowanej Spółki do obsługi systemu (rozdział 5).

Analizowane modele poddano analizie wielokryterialnej (rozdział 6).

Dla trzech najwyżej ocenionych modeli przeprowadzono dodatkowo analizę SWOT (rozdział 7).



## 2. Polskie rozwiązania instytucjonalne – funkcjonujące umowy

### 2.1. Porównanie modeli biznesowych funkcjonujących w Polsce

**Tabela 1: Porównanie umów funkcjonujących w Polsce**

Miasto	Przedmiot umowy	Okres umowy	Wynagrodzenie	Przychody z systemu	Reklama	Polityka cenowa	Własność aktywów
<b>Sosnowiec</b>	Usługa polegająca na kompleksowym zarządzaniu, utrzymaniu i konserwacji Systemu Rowerowego w Sosnowcu oraz prowadzenia całodobowego pogotowia dla zapewnienia sprawności systemu rowerowego w dni robocze i wolne od pracy.	2 lata od dnia zawarcia umowy, tj. od dnia 05 maja 2020	Ryczałt miesięczny (wyjątek: okresy wyłączenia)	Wykonawca ponosi wszelkie koszty obsługi/opłaty związane z dokonywaniem płatności online. Opłaty pobierane od użytkowników systemu rowerowego stanowią w całości przychód Zamawiającego, a sposób ich przekazywania Zamawiającemu został określony w Opisie przedmiotu zamówienia.	Zakaz reklamy	Opłaty określone w OPZ.	Urządzenia stanowiące element systemu rowerowego za wyjątkiem oprogramowania przeznaczonego do zarządzania systemem rowerowym stanowią własność Zamawiającego.  Przed rozpoczęciem świadczenia usługi Zamawiający protokolarnie przekaze Wykonawcy system rowerowy.
<b>Tychy</b>	Przedmiotem umowy jest wykonanie usługi pod nazwą „System wypożyczalni rowerów”.  Wykonawca uruchomi system Tyski Rower zwanej dalej TR oraz będzie świadczył usługę polegającą na dostarczeniu, montażu, zarządzaniu i kompleksowej eksploatacji w okresie funkcjonowania systemu	3 marca 2020 – 14 listopada 2021	Uruchomienie systemu i świadczenie usług w okresie funkcjonowania – kwoty ryczałtowe.	Opłaty z tytułu korzystania z systemu TR stanowią przychód operatora systemu.		Stawki opłat za korzystanie z wypożyczalni rowerów będą takie same jak w systemie Pszczyńskiego Roweru Miejskiego i City byBike - Katowice. Pozwoli to na	Wszystkie dostarczone elementy systemu TR będą stanowiły własność Wykonawcy. Usługa systemu bezobsługowej wypożyczalni rowerów polegająca na zarządzaniu i bieżącym utrzymaniu systemu bezobsługowej wypożyczalni rowerów Tyski Rower(TR) wraz z usługami towarzyszącymi, w tym m.in. konserwacją i naprawami, będzie trwała w okresie od dnia





Miasto	Przedmiot umowy	Okres umowy	Wynagrodzenie	Przychody z systemu	Reklama	Polityka cenowa	Własność aktywów
	<p>Tyski Rower, który będzie kompatybilny z systemami sąsiedzkich miast i gmin ze względu na ich bliskość położenia, niezależnie od operatora systemu.</p> <p>Dostawa wyposażenia bezobsługowej wypożyczalni rowerów będzie obejmowała dostawę:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rowerów z kompletnym wyposażeniem,</li> <li>• stacji rowerowych z kompletnym wyposażeniem (w tym terminale i stojaki rowerowe),</li> <li>• Licencji kompletnego systemu informatycznego obsługującego wypożyczalnię rowerów, oraz</li> <li>• montaż i kompleksowe uruchomienie wszystkich elementów składowych systemu TR.</li> </ul>					pełną kompatybilność tych systemów, niezależnie od miejsca pobrania roweru i jego zwrotu.	podpisania umowy do dnia 14listopada2021r.
<b>Katowice</b>	Uruchomienie i kompleksowe zarządzanie systemem wypożyczalni rowerów miejskich w Katowicach.	19 marca 2020 r. – 30 listopada 2020 r.	Kwota ryczałtowa wypłacana miesięcznie.	Przychód uzyskany z wypożyczeń dzielony 50% Wykonawca 50% Zamawiający.	Wpływy z reklam stanowią przychód Wykonawcy.	Ustalony w umowie cennik.	brak zapisu wprost – Wykonawca
<b>Siemianowice</b>	świadczenie kompleksowej usługi uruchomienia i zarządzania oraz utrzymania Siemianowickiego Roweru Miejskiego.	18 lutego 2020 r. –10 listopada 2020 r.	Ryczałt, płatny w dwóch ratach (po 3-cim miesiącu i po zakończeniu umowy)	Pobrane opłaty stanowią przychód Wykonawcy.	Zamawiający ma możliwość umieszczania reklam.	Cennik ustalony w umowie (czyli de facto narzucony przez Zamawiającego)	Wszystkie elementy systemu stanowią własność Wykonawcy



Miasto	Przedmiot umowy	Okres umowy	Wynagrodzenie	Przychody z systemu	Reklama	Polityka cenowa	Własność aktywów
<b>Chorzów</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Dostawa (sprzedaż): rowerów, stacji, oprogramowania, strony internetowej koncepcji promocji systemu</li> <li>Usługa operatorska</li> </ol>	sierpień 2018 – listopad 2021	<ol style="list-style-type: none"> <li>Dostawa: ryczałt (podzielony na etapy)</li> <li>Usługa: ryczałt (płatny miesięcznie)</li> </ol>	Pobrane opłaty stanowią dochód Wykonawcy.	Możliwość umieszczania reklam (dla Wykonawcy).	Określona w OPZ i uchwale Rady Miasta Chorzowa	własność Zamawiającego
<b>Kraków (Wavelo)</b>	Przedmiot koncesji obejmuje usługę wdrożenia i uruchomienia wypożyczalni rowerów pod nazwą Krakowski Rower Miejski, a także usługi zarządzania i utrzymania systemu.	8 lat, począwszy od 14 lipca 2016r. (umowa wypowiedziana przez Koncesjonariusza w listopadzie 2019 r.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Prawo do wykonywania usług funkcjonowania wypożyczalni rowerów systemu KRM, na które składa się: <ol style="list-style-type: none"> <li>Pobieranie pożytków w postaci opłat od użytkowników KRM;</li> <li>Pobieranie pożytków z tytułu umów zawartych z reklamodawcami;</li> <li>Pobieranie innych pożytków dopuszczalnych przepisami.</li> </ol> </li> <li>Płatność koncesjodawcy: 1 zł brutto za tzw. roweromiesiąc.</li> </ol>	Udział Koncesjodawcy z pożytkach Koncesjonariusza: <ol style="list-style-type: none"> <li>1% - przychodów z wypożyczeń</li> <li>100% - pozostałych przychodów.</li> </ol>	Element pożytków (ale z podziałem)	Miasto określa wartości maksymalne dla wybranych elementów cennika (zasadnicze elementy, określone w umowie). Dopuszczalne są inne elementy cennika, za zgodą Miasta. Miasto może odmówić zgody tylko w uzasadnionych przypadkach.	Własność Koncesjonariusza.
<b>Warszawa (Veturilo)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>usługa polegająca na uruchomieniu oraz zarządzaniu i kompleksowej eksploatacji samoobsługowego systemu najmu rowerów</li> </ol>	Listopad 2016 – 15 grudnia 2020 r.	<ol style="list-style-type: none"> <li>miesięczne wynagrodzenie WRP uzależnione od: średniej liczby Rowerów dostępnych w Systemie WRP, liczby stojaków aktywnych, stojaków pasywnych, Terminali, Totemów informacyjnych i pompek, określonych w zamówieniu podstawowym w</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Wpływy z opłat, (z wyłączeniem opłat dodatkowych) będą stanowiły przychód Zamawiającego.</li> </ol>	Wykonawcy przysługuje prawo umieszczania reklam na rowerach.	Wysokość opłat będzie określona w uchwale Rady Miasta Stołecznego Warszawy.	Własność Operatora. Opcja wykupu na koniec umowy - zamawiający zastrzega sobie możliwość wykupienia całości systemu i/lub poszczególnych elementów Systemu WRP i/lub WWR, np. stojaków pasywnych, części rowerów, za cenę brutto



Miasto	Przedmiot umowy	Okres umowy	Wynagrodzenie	Przychody z systemu	Reklama	Polityka cenowa	Własność aktywów
	publicznych Warszawski Rower Publiczny, 2. usługa polegająca na uruchomieniu oraz zarządzaniu i kompleksowej eksploatacji Strony internetowej, Centrum kontaktu, Aplikacji mobilnej oraz Systemu Informatycznego obsługującego Systemy WRP i WWR.		danym Okresie rozliczeniowym, na podstawie obustronnie podpisanych protokołów 2. miesięczne wynagrodzenie WWR uzależnione od średniej liczby Rowerów dostępnych w Systemie WWR oraz kosztów funkcjonowania Stacjonarnego punktu wypożyczeń, określonych w zamówieniu podstawowym w danym Okresie rozliczeniowym, na podstawie obustronnie podpisanych protokołów	2. Przychody pozyskane od Klientów z tytułu opłat dodatkowych określonych w Regulaminie WRP i WWR (pozostawienie rowerów poza stacjami WRP, dowóz rowerów WWR do Klienta oraz opłat za nieregularne korzystanie z rowerów WRP i WWR), będą stanowiły przychód Wykonawcy.			równą wartości księgowej przedmiotu sprzedaży ustalonej na dzień wygaśnięcia lub rozwiązania Umowy, lecz nie niższą niż 1,00 (słownie: jeden) zł brutto i nie wyższą od ich wartości rynkowej

Źródło: Opracowanie własne



## 2.2. Modele biznesowe (umowy) funkcjonujące w Polsce – wady i zalety

Tabela 2: Wady i zalety funkcjonujących umów

Miasto	Wady	Zalety
Sosnowiec	<ul style="list-style-type: none"><li>- Koszty funkcjonowania – operowania obciążają Miasto jako wydatki bieżące</li><li>- Brak motywacji do zwiększania popytu (a niewielki popyt=niewielkie opłaty – obciąża Miasto)</li><li>- Konieczność organizowania odrębnych postępowań na zakupy i operatorkę – możliwy wzrost kosztów związanych z koniecznością zapewnienia interoperacyjności infrastruktury</li><li>- Po zakończeniu funkcjonowania umowy Miasto pozostaje właścicielem infrastruktury i rowerów – prawdopodobnie w znacznej części zdekapitalizowanych/zużytych – niejasna pozostaje możliwość dalszego ich wykorzystania</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>+ Możliwość ujęcia kosztów zakupu jako wydatki majątkowe</li><li>+ Wpływ Miasta na jakość usługi (kary umowne, całkowita zależność Operatora od wypłacanego wynagrodzenia) – przy założeniu dobrego opisanego standardu i skalibrowania kar umownych</li><li>+ Pełen wpływ na taryfy, kształtowanie polityki taryfowej – elastyczność w zakresie ewentualnej integracji taryfowej</li><li>+ Niewielkie ryzyko upadku systemu (brak ryzyka ekonomicznego po stronie Operatora)</li></ul>
Tychy	<ul style="list-style-type: none"><li>- Koszty funkcjonowania obciążają Miasto, co gorsza jako wydatki bieżące</li><li>- Być może kłopot z uzyskaniem dofinansowania (gdyby się takowe pojawiło) – brak wydatków majątkowych</li><li>- Brak informacji w Mieście o przychodach systemu</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>+ Wpływ Miasta na jakość usługi – przy założeniu dobrego opisanego standardu i skalibrowania kar umownych</li><li>+ Niewielkie ryzyko upadku systemu (brak ryzyka ekonomicznego po stronie Operatora)</li><li>+ Ograniczona motywacja do zwiększania popytu* (wobec braku wpływu na taryfę/elementy cennika)</li></ul>
Katowice	<ul style="list-style-type: none"><li>- Koszty funkcjonowania obciążają Miasto, co gorsza jako wydatki bieżące</li><li>- Być może kłopot z uzyskaniem dofinansowania (gdyby się takowe pojawiło) – brak wydatków majątkowych</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>+ Wpływ Miasta na jakość usługi – przy założeniu dobrego opisanego standardu i skalibrowania kar umownych</li><li>+ Niewielkie ryzyko upadku systemu (brak ryzyka ekonomicznego po stronie Operatora)</li><li>+ Ograniczona motywacja do zwiększania popytu* (wobec braku wpływu na taryfę/elementy cennika i wobec tylko 50% udziału w przychodach)</li><li>+ Pełna informacja w Mieście o przychodach systemu</li></ul>
Siemianowice	<ul style="list-style-type: none"><li>- Koszty funkcjonowania obciążają Miasto, co gorsza jako wydatki bieżące</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>+ Wpływ Miasta na jakość usługi – przy założeniu dobrego opisanego standardu i skalibrowania kar umownych</li></ul>



Miasto	Wady	Zalety
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Być może kłopot z uzyskaniem dofinansowania (gdyby się takowe pojawiło) – brak wydatków majątkowych</li> <li>- Brak informacji w Mieście o przychodach systemu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Niewielkie ryzyko upadku systemu (brak ryzyka ekonomicznego po stronie Operatora)</li> <li>+ Ograniczona motywacja do zwiększania popytu* (wobec braku wpływu na taryfę/elementy cennika)</li> </ul>
<b>Chorzów</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koszty funkcjonowania – operowania obciążają Miasto jako wydatki bieżące</li> <li>- Po zakończeniu funkcjonowania umowy Miasto pozostaje właścicielem infrastruktury i rowerów – prawdopodobnie w znacznej części zdekapitalizowanych/zużytych – niejasna pozostaje możliwość dalszego ich wykorzystania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Możliwość ujęcia kosztów zakupu jako wydatki majątkowe</li> <li>+ Wpływ Miasta na jakość usługi (kary umowne, całkowita zależność Operatora od wypłacanego wynagrodzenia) – przy założeniu dobrego opisanego standardu i skalibrowania kar umownych</li> <li>+ Pełen wpływ na taryfy, kształtowanie polityki taryfowej – elastyczność w zakresie ewentualnej integracji taryfowej</li> <li>+ Ograniczona motywacja do zwiększania popytu* (wobec braku wpływu na taryfę/elementy cennika)</li> <li>+ Niewielkie ryzyko upadku systemu (brak ryzyka ekonomicznego po stronie Operatora) – pod warunkiem właściwego ukształtowania proporcji pomiędzy płatnością za dostawę a płatnością za usługę (casus Mevo)</li> </ul>
<b>Kraków (Wavelo)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niewielki wpływ na jakość (kary umowne – nieznaczne)</li> <li>- Ograniczony wpływ Miasta na taryfy</li> <li>- Ryzyko ekonomiczne po stronie Koncesjonariusza – ryzyko upadku systemu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Brak kosztów po stronie publicznego</li> <li>+ Motywacja do zwiększania popytu (większe przychody)</li> </ul>
<b>Warszawa (Veturilo)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koszty funkcjonowania obciążają Miasto, co gorsza: wydatki bieżące</li> <li>- Być może kłopot z uzyskaniem dofinansowania (gdyby się takowe pojawiło) – brak wydatków majątkowych</li> <li>- Brak motywacji do zwiększania popytu (a niewielki popyt=niewielkie opłaty – obciąża Miasto)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Wpływ Miasta na jakość usługi (kary umowne, całkowita zależność Operatora od wypłacanego wynagrodzenia)</li> <li>+ Pełen wpływ na taryfy, kształtowanie polityki taryfowej – elastyczność w zakresie ewentualnej integracji taryfowej</li> <li>+ Niewielkie ryzyko upadku systemu (brak ryzyka ekonomicznego po stronie Operatora)</li> </ul>
<p><i>*Motywacja do zwiększania popytu, związana z pobieraniem opłat (bądź ich części) zależy m.in. od tego jak istotną część kosztów pokrywają opłaty. Może się okazać, że kwoty te pozostają znikome, zwłaszcza wobec nieuchronnego wzrostu kosztów operacyjnych związanego ze wzrostem popytu. Z tego względu w sytuacji gdy o polityce taryfowej decyduje Miasto – motywacyjny efekt pozostawienia opłat Operatorowi pozostaje ograniczony.</i></p>		

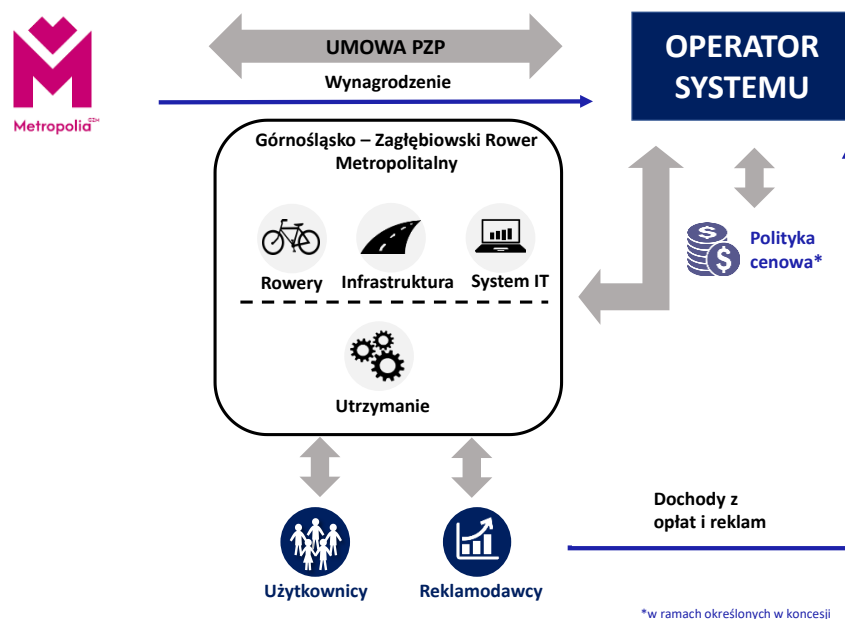
Źródło: Opracowanie własne

### 3. Proponowane modele biznesowe (modele 1-5)

#### 3.1. Model 1 – Koncesja

Pierwszym z modeli poddanych analizie jest model Koncesji. Relacje pomiędzy GZM, a operatorem systemu w analizowanym modelu przedstawia poniższa rycina.

Rycina 1: Model 1 - Koncesja



Źródło: Opracowanie własne

#### Założenia modelu:

- Metropolia wybiera, w oparciu o ustawę o umowie o Koncesji – Koncesjonariusza
- Koncesjonariusz dostarcza i utrzymuje GZRM
- Koncesjonariusz pobiera opłaty (opłaty od użytkowników i z reklam, ewentualne inne)
- Koncesjonariusz kształtuje politykę taryfową (w ramach określonych w umowie o koncesji – zgodnie z ustawą muszą być określone ceny maksymalne)
- Koncesjonariusz ponosi ryzyko rynkowe

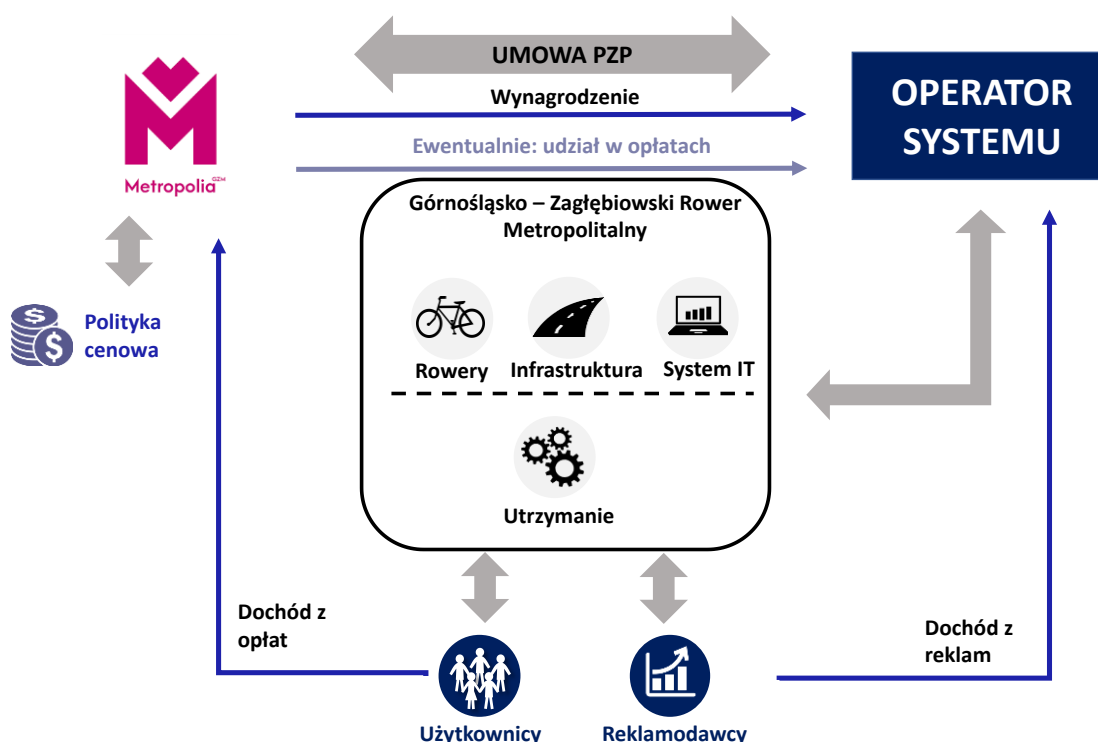
Przedstawiony model wzorowany jest na rozwiązaniu zastosowanym w Krakowie. Należy zaznaczyć, że model ten funkcjonował przez 3 lata, niestety, w roku 2019, Koncesjonariusz zaniechał wykonywania umowy.

### 3.2. Model 2 – Usługa PZP

Drugi z analizowanych modeli zakłada, że podstawą funkcjonowania systemu roweru publicznego będzie umowa zawarta z operatorem systemu, w której zobowiąże się on do świadczenia usługi, polegającej na zapewnieniu mieszkańcom dostępu do funkcjonującego systemu roweru publicznego o określonych parametrach.

Podstawowe relacje pomiędzy uczestnikami systemu przedstawia poniższa rycina.

Rycina 2: Model 2 - usługa PZP



Źródło: Opracowanie własne

#### Założenia modelu:

- Metropolia wybiera, w oparciu o pzp Operatora GZRM (umowa o usługę, razem z dostarczeniem systemu)
- Operator dostarcza i utrzymuje GZRM – świadczy usługę
- Opłaty od użytkowników są dochodem Metropolii (tzn. pobiera je Operator i przekazuje na rachunek Metropolii) – można też wprowadzić jakiś podział tych dochodów pomiędzy Operatora i Metropolię
- Metropolia kształtuje politykę taryfową
- Operator otrzymuje zapłatę za świadczoną usługę - ryczałt wypłacany miesięcznie/kwartalnie – nie ponosi ryzyka popytu
- Wynagrodzenie jest wydatkiem bieżącym dla samorządów



- Dochody z reklam przynależą Operatorowi (może być też odwrotnie, ze względu na niewielką wartość tych dochodów, nie ma to konstrukcyjnego znaczenia dla modelu)

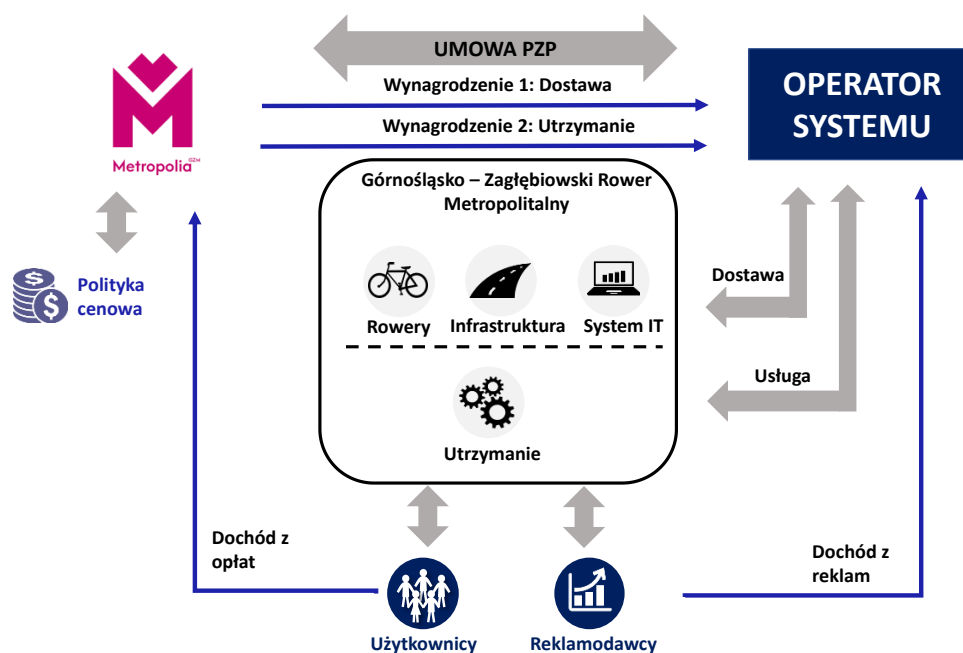
Takiego rodzaju model funkcjonuje m.in. w Siemianowicach i w Katowicach – jest to najpopularniejszy z modeli stosowanych przez firmę Nextbike w Polsce.

### 3.3. Model 3 – usługa i dostawa PZP

Trzeci z analizowanych modeli stanowi pewną odmianę modelu 2. W modelu tym, zawierając umowę z Operatorem, wyróżnia się część zamówienia stanowiącą dostawę. Zakupiona infrastruktura/wyposażenie stanowi własność Metropolii.

Podstawowe relacje pomiędzy uczestnikami systemu przedstawia poniższa rycina.

Rycina 3: Model 3 - usługa i dostawa PZP



Źródło: Opracowanie własne

#### Założenia modelu:

- Metropolia wybiera, w oparciu u.p.z.p., Operatora GZRM (umowa o 2 komponentach: usługa oraz dostarczenie systemu)
- Operator dostarcza i utrzymuje GZRM
- Opłaty od użytkowników są dochodem Metropolii (tzn. pobiera je Operator i przekazuje na rachunek Metropolii) – można również wprowadzić podział tych dochodów pomiędzy Operatora i Metropolię bądź inne mechanizmy motywacyjne dla Operatora
- Metropolia kształtuje politykę taryfową



- Operator otrzymuje:
  - Wynagrodzenie za dostarczenie rowerów/infrastruktury/oprogramowania – po dostarczeniu i uruchomieniu systemu, może być w etapach
  - wynagrodzenie za świadczoną usługę - ryczałt wypłacany miesięcznie/kwartalnie
- Operator nie ponosi ryzyka popytu
- Wynagrodzenie jest dla samorządów wydatkiem majątkowym – w części dot. zakupu, bieżącym – w części dot. usługi
- Dochody z reklam przynależą Operatorowi (może być też odwrotnie, ze względu na niewielką wartość tych dochodów, nie ma to konstrukcyjnego znaczenia dla modelu)

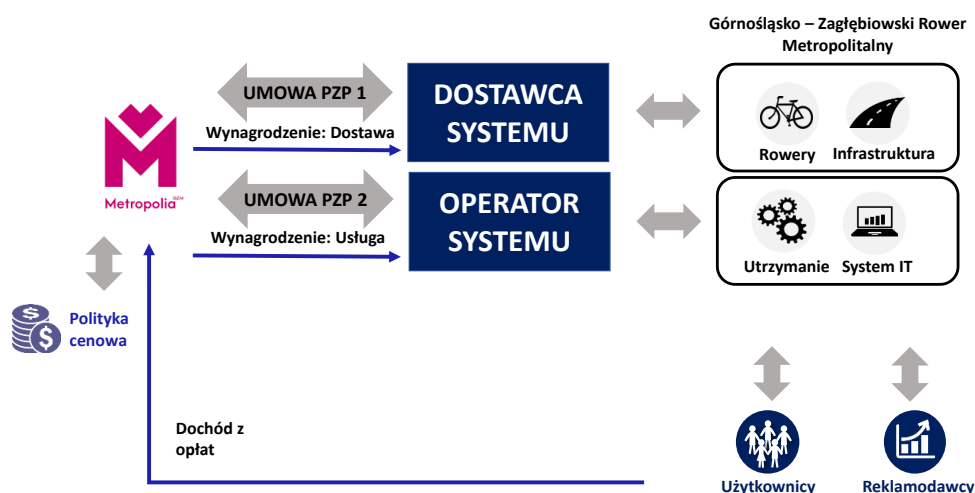
Podobny do scharakteryzowanego model realizowany jest w Chorzowie. W większości przypadków, rozwiązania tego rodzaju wynikają z możliwości uzyskania dofinansowania na niektóre komponenty systemu (będące przedmiotem dostawy).

### 3.4. Model 4 – 2 zamówienia

Czwarty z analizowanych modeli zakłada, że GZM dokona zakupu niektórych komponentów systemu (infrastruktura/rowery), a następnie wybierze Operatora, którego zadaniem będzie operowanie zakupionymi elementami systemu.

Podstawowe relacje pomiędzy uczestnikami systemu przedstawia poniższa rycina.

Rycina 4: Model 4 - 2 zamówienia



Źródło: Opracowanie własne

#### Założenia modelu:

- Metropolia przeprowadza, w oparciu o pzp 2 postępowania:
  - Na dostawę GZRM (jak się wydaje obejmuje rowery i infrastrukturę, raczej nie IT)
  - Na Operatora GZRM (usługa wraz z dostarczeniem IT do obsługi)



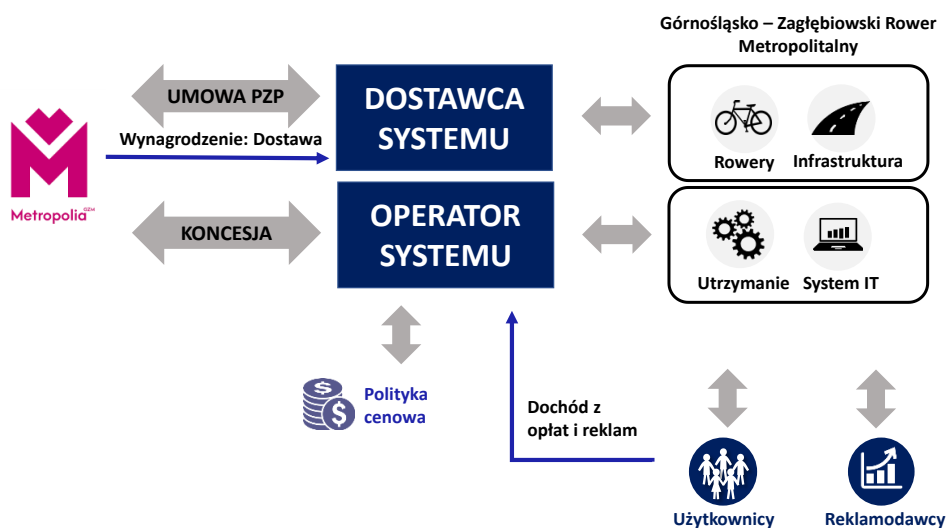
- Opłaty od użytkowników są dochodem Metropolii (tzn. pobiera je Operator i przekazuje na rachunek Metropolii) – można też wprowadzić jakiś podział tych dochodów pomiędzy Operatora i Metropolię
- Metropolia kształtuje politykę taryfową
- Dostawca systemu GZRM otrzymuje:
  - Wynagrodzenie za dostarczenie rowerów/infrastruktury – po dostarczeniu systemu, może być w etapach
- Operator otrzymuje:
  - wynagrodzenie za świadczoną usługę - ryczałt wypłacany miesięcznie/kwartalnie
- Operator nie ponosi ryzyka popytu
- Wynagrodzenie jest dla samorządów wydatkiem majątkowym – w części dot. zakupu, bieżącym – w części dot. usługi
- Dochody z reklam przynależą Operatorowi lub Metropolii (może być też odwrotnie, ze względu na niewielką wartość tych dochodów, nie ma to konstrukcyjnego znaczenia dla modelu)

Podobny model funkcjonuje obecnie w Sosnowcu, podobny charakter ma również planowana (w chwili zamknięcia niniejszego opracowania) „pomostowa” umowa dla warszawskiego Veturilo.

Model ten budzi znaczne wątpliwości, przede wszystkim ze względów praktycznych. Potencjalnie bowiem wymusza na Operatorze operowanie na „nieswoich” rowerach i infrastrukturze. Dotychczasowa praktyka polska wskazuje, że do tego rodzaju postępowań staje zazwyczaj wyłącznie podmiot, który dostarczył uprzednio infrastrukturę/rowery. Z tego względu model ten budzi również zastrzeżenia w sferze prawa zamówień publicznych, w kontekście ewentualnego naruszenia konkurencji poprzez stworzenie warunków sprzyjających konkretnemu operatorowi.

### 3.5. Model 5 – Zamówienie i koncesja

Rycina 5: Model 5 - zamówienie i koncesja



Źródło: Opracowanie własne

#### Założenia modelu:

- Metropolia przeprowadza, 2 postępowania:
  - Na dostawę GZRM (jak się wydaje obejmuje roweru i infrastrukturę) – w oparciu o pzp
  - Na Operatora GZRM (usługa wraz z dostarczeniem IT do obsługi) – w oparciu o ustawę o umowie koncesji
- Dostawca systemu GZRM otrzymuje wynagrodzenie za dostarczenie rowerów/infrastruktury – po dostarczeniu systemu, możliwy jest podział na etapy
- Wynagrodzenie dostawcy jest dla samorządów wydatkiem majątkowym – w części dot. zakupu, bieżącym – w części dot. usługi
- Operator - Koncesjonariusz utrzymuje GZRM oraz:
  - pobiera opłaty (opłaty od użytkowników i z reklam, ewentualne inne)
  - kształtuje politykę taryfową (w ramach określonych w umowie o koncesji – zgodnie z ustawą muszą być określone ceny maksymalne)
  - ponosi ryzyko rynkowe

Model ten budzi podobne zastrzeżenia jak model 4, wynikające z braku rynkowych doświadczeń w zakresie konkurencyjności postępowania na wybór operatora – w sytuacji, gdy strona publiczna dysponuje rowerami i infrastrukturą.



## 4. Analiza możliwości powołania dedykowanej spółki o charakterze metropolitalnym jako podmiotu zarządzającego Systemem Roweru Metropolitalnego (model 6)

### 4.1. GZM – podstawowe informacje

Prawne podstawy stworzenia GZM utworzyła ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730, dalej u.z.m.w.ś.). Mocą przepisów wykonawczych do u.z.m.w.ś., tj. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą "Górn Śląsko-Zagłębiowska Metropolia" (Dz. U. 2017, poz. 1290) z dniem 1 lipca 2017 r. utworzono związek metropolitalny pod nazwą "Górn Śląsko-Zagłębiowska Metropolia", obejmujący gminy - miasta na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze, gminy o statusie miasta: Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Łędziny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry i Wojkowice oraz gminy: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtów, Kobiór, Mierzęcice, Ożarowice, Pilchowice, Psary, Rudziniec, Siewierz, Sońnicowice, Świerklaniec, Wiry i Zbrostawice (dalej: GZM).

Ustrój GZM został ustanowiony w statucie, przyjętym uchwałą Nr V/1/2018 Zgromadzenia GZM z 16 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia Statutu związku metropolitalnego "Górn Śląsko-Zagłębiowska Metropolia".

Stosownie do postanowień art. 1 ust. 2 u.z.m.w.ś. związek jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców.

Związek metropolitalny ma osobowość prawną, a zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Zgodnie z art. 12 u.z.m.w.ś., związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

- kształtowania ładu przestrzennego;
- rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
- metropolitalnych przewozów pasażerskich;
- współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.



Związek metropolitalny może również realizować zadania publiczne należące do zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu lub samorządu województwa) lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jst lub ze związkiem jst.

#### 4.2. Prawna dopuszczalność powołania spółki do stworzenia systemu roweru publicznego

##### **GZM a możliwość powołania Spółki**

Dokumenty stanowiące podstawę działania związku metropolitalnego nie zawierają uregulowań odnoszących się wprost do możliwości powołania spółki przez GZM.

Stosownie do postanowień art. 14 ust. 1 i 2 u.z.m.w.ś., w celu wykonywania swoich zadań związek metropolitalny może: (1) tworzyć jednostki organizacyjne, (2) zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, ze związkami jednostek samorządu terytorialnego oraz z organami administracji rządowej, a także (3) prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej. Do organizacji i funkcjonowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Na tle powyższych regulacji zasadniczym problemem pozostaje więc stwierdzenie, czy GZM może powołać Spółkę. W dalszej kolejności należy również rozstrzygnąć problem, czy zadanie związane z rowerem publicznym może być realizowane w formule Spółki.

Odnosząc się do brzmienia art. 14 ust. 1 pkt 1) u.z.m.w.ś. należy wskazać, że pojęcie „jednostki organizacyjnej” nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. Z tego względu nie ma jasności, czy pojęcie to obejmuje wyłącznie formy organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (korzystające w obrocie prawnym z osobowości prawnej macierzystego podmiotu – np. jednostki budżetowe czy zakłady budżetowe gmin), czy też obejmuje również podmioty posiadające osobowość prawną (spółki kapitałowe). W doktrynie przeważa szersze rozumienie pojęcia „jednostek organizacyjnych” – a więc obejmujące również spółki kapitałowe powoływane przez jst. Należy również zwrócić uwagę na przepis art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. 2019, poz. 712, dalej u.g.k.), zgodnie z którym jej przepisy stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań użyteczności publicznej przez związki metropolitalne.

W świetle powyższych analiz nie ulega wątpliwości, że odpowiedź na pytanie o możliwość powołania spółki przez GZM powinna być twierdząca. Tezę tę potwierdza również dotychczasowa (niespełna 2,5 letnia) praktyka. GZM podjął bowiem próbę powołania własnej spółki celowej wykonującej zadania związane z przygotowaniem budowy spalarni. Wprawdzie uchwała o powołaniu spółki została, w trybie nadzorczym, zablokowana przez wojewodę, jednak wśród stawianych uchwał zarzutów nie pojawił się zarzut dotyczący braku



kompetencji do powołania spółki w ogóle – powstały spór ogniskuje się wokół zadań przedmiotowej spółki.

Powołanie spółki przez GZM jest co do zasady prawnie dopuszczalne. Ograniczenia w tej materii są zaś zbieżne z ogólnymi zasadami dotyczącymi powoływania spółek z udziałem jst (spółek komunalnych).

### **Prawnie dopuszczalny zakres zadań Spółki z udziałem jst – zasady ogólne**

Prawnie dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej jest istotnie ograniczany przez obowiązujące przepisy. Ograniczenia te mają dwojaki charakter. Z jednej strony, spółka komunalna, jako emanacja samej jst, powinna działać w obszarze właściwym dla działalności jst, tj. w obszarze jej zadań.

W tym kontekście dopuszczalnego spektrum działań spółki z udziałem GZM należy poszukiwać w pierwszym rzędzie w przepisach określających zadania GZM. Dodatkowo, ustawodawca wyraźnie ogranicza funkcjonowanie spółek komunalnych do sfery użyteczności publicznej. Zasada ta wynika zarówno z art. 9 ust. 2 u.s.g., jak i z art. 10 u.g.k. i doznaje jedynie nielicznych wyjątków określonych w u.g.k.

Zasadniczym zagadnieniem, wymagającym rozstrzygnięcia przed powołaniem Spółki z GZM, jest zatem stwierdzenie: (1) czy planowany zakres jej zadań mieści się w zadaniach GZM, a nadto (2) czy zadania te mają przymiot użyteczności publicznej.

### **Zadania GZM a system roweru publicznego**

Stosownie do art. 12 u.z.m.w.ś. GZM wykonuje zadania publiczne w zakresie:

- kształtowania ładu przestrzennego;
- rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
- metropolitalnych przewozów pasażerskich;
- współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

Odnosząc powyższe do zadania dotyczącego systemu roweru publicznego nasuwa się możliwość zaklasyfikowania przedmiotowego zadania do zagadnień zrównoważonej mobilności miejskiej. Należy jednak podkreślić, że w zakresie owej mobilności zadania GZM



obejmują planowanie, koordynację, integrację i rozwój – brak jest zaś wprost wskazania, jakoby zadaniem GZM były działania wdrożeniowe czy wykonawcze z tego zakresu.

W opinii autorów niniejszego opracowania taki stan rzeczy rodzi istotne ryzyko niemożności powołania spółki przez GZM, w oparciu o przytoczoną podstawę prawną. Praktyczny wymiar tej kwestii sprowadza się do ryzyka zakwestionowania uchwały o powołaniu spółki przez wojewodę.

W tych okolicznościach zasadnym jest poprzedzenie ewentualnego powołania Spółki, której zadaniem miałyby być organizacja systemu roweru metropolitalnego, zawarciem stosownych porozumień z gminami.

Stosownie do art. 12 ust. 2 u.z.m.w.ś. związek metropolitalny może bowiem realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego. Kluczową kwestią dla możliwości zawarcia tego rodzaju porozumień jest natomiast, aby zadanie, które ma podlegać przekazaniu, stanowiło zadanie własne gminy.

### **Rower publiczny jako zadanie gminy**

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Kolejny artykuł u.s.g. w ust. 1 stanowi natomiast, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a w ustępie 2 następuje wyliczenie (o charakterze otwartym, ze względu na sformułowanie „w szczególności”) zadań własnych gminy, do których należą m. in. sprawy:

- lokalnego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g.),
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g.).

Przytoczone wyżej dwa konkretne zadania własne gminy są najczęściej alternatywnie albo łącznie wskazywane jako podstawa prawna realizacji przez gminy przedsięwzięć dotyczących organizacji systemu rowerów publicznych.

Należy jednakże stwierdzić, że podstawa podejmowania przez gminy działań w zakresie tworzenia systemów roweru publicznego, oparta o przesłankę realizacji zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego jest wątpliwa. Należy tutaj odwołać się do powszechnego (literalnego) rozumienia pojęcia transportu zbiorowego jak transportu wykonywanego przez wykorzystaniu dowolnego środka przewozu pozwalającego na przewóz wielu osób. System roweru publicznego może jak najbardziej stanowić uzupełnienie lokalnego transportu zbiorowego, jednakże nie stanowi jego części i służy transportowi indywidualnemu. Jak trafnie





wskazuje P. Chmielnicki „do zadań gminy należy określanie sposobów koordynacji rozkładów jazdy przewoźników, stanowienie przepisów prawa dotyczących przewożenia bagażu, opłat za jazdę bez biletu, określanie wysokości opłat za przewóz itd.”. Dodatkowo wykładając pojęcie „lokalnego transportu zbiorowego” należy posiłkować się ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2475; dalej: u.p.t.z.), która posługuje się m. in. pojęciem „publicznego transportu zbiorowego” rozumianego jako powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Należy zatem zaznaczyć, że systemy rowerów publicznych nie spełniają warunków określonych przywołaną definicją.

Co do zadania własnego gminy w postaci spraw dotyczących kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych należy zaznaczyć, że ustawa o samorządzie gminnym nie określa, które działania mają charakter obowiązkowy. Definiując na potrzeby wykładni brzmienia przepisu art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g., koniecznym jest przywołanie definicji sportu z ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1133; dalej: u.s.). Sport zatem definiowany jest jako wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną. Do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu. W analizowanym przypadku systemów roweru publicznego mamy niewątpliwie do czynienia z formami aktywności fizycznej użytkowników (mniejszej lub większej w zależności czy rowery w ramach systemu wyposażone są we wspomaganie elektryczne i czy użytkownik z niego korzysta), uczestnictwo w sporcie rowerowym (nawet jeśli użytkownicy kierują się celem czysto utylitarystycznym w postaci np. dojazdu z i do pracy) niewątpliwie prowadzi do poprawy lub co najmniej utrzymania kondycji fizycznej (ograniczenie tzw. „siedzącego trybu życia” w postaci niekorzystania z pojazdów samochodowych), a co istotne wysiłek fizyczny powoduje wydzielanie endorfin ergo łączy się z poprawą kondycji psychicznej (pobudzenie, szczęście itp.).

Przywoływana już ustawa o sporcie w sposób wyraźny w art. 27 ust. 1 stanowi, iż tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że systemy rowerów publicznych przeznaczone są również do realizacji zadań z zakresu turystyki (zwłaszcza w miejscowościach turystycznie atrakcyjnych ze względu na zabudowę historyczną lub walory przyrodnicze).

Zasadnym jest zatem twierdzenie, że realizacja przez gminy systemów roweru publicznego jest realizacją zadań gminy, choć raczej nie z zakresu organizacji transportu zbiorowego, a zadań dotyczących kultury fizycznej i turystyki. Tym niemniej, jako zadanie własne gminy, organizacja





systemu roweru publicznego może być przedmiotem porozumienia o wykonywaniu go przez związek metropolitalny.

### **Pojęcie użyteczności publicznej**

Pojęcie użyteczności publicznej zostało zdefiniowane w polskim prawie dwukrotnie, zarówno w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2020, poz. 713, dalej u.s.g.), jak i w u.g.k. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.s.g., zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Natomiast art. 1 ust. 2 u.g.k. definiuje zadania użyteczności publicznej jako te, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Powyższe definicje określają zadania użyteczności publicznej przez wskazanie celu, jaki powinny spełniać - bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności - w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Nie wskazują natomiast katalogu czy zakresu usług, o których można z pewnością stwierdzić, że takie cechy posiadają.

Analiza orzecznictwa administracyjnego pozwala na wskazanie pewnego katalogu usług, które pozostają poza zakresem użyteczności publicznej, w tym: umieszczanie reklam, umieszczanie materiałów informacyjnych na tablicach i słupach ogłoszeniowych należących do gminy, udzielanie poręczeń pożyczek i kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego, czy realizowanie zadań z zakresu kultury fizycznej ukierunkowanej na sport profesjonalny.

Odnosząc się do katalogu zadań użyteczności publicznej warto przywołać Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2011 r., sygn. , III CZP 22/11, w którym stwierdzono, że katalog zadań użyteczności publicznej „jest otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian. Stwierdzenie, czy konkretnie świadczone usługi spełniają omówione przesłanki dokonywane być powinno w okolicznościach konkretnej sprawy, przez odniesienie ich do wyróżnionych cech tych zadań, wskazujących na ich wagę dla społeczności gminnej”.

### **System roweru publicznego a użyteczność publiczna**

Analiza czy organizacja systemu roweru publicznego jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej wymaga odpowiedzi na pytanie, czy celem tej działalności jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W przypadku odpowiedzi pozytywnej zadanie to może być wykonywane przez gminy w formie spółki prawa handlowego.



Zdaniem autorów niniejszego opracowania system roweru publicznego jest, ponad wszelką wątpliwość, systemem o charakterze użyteczności publicznej. Jak wskazano powyżej, służy on wykonywaniu zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (wynika to z samego faktu zaliczenia do zadań własnych). Korzystanie z roweru publicznego jest nadto powszechnie dostępne, a sama usługa powinna być dostępna w sposób bieżący i nieprzerwany.

Z powyższych względów, zadanie polegające na zorganizowaniu i utrzymaniu systemu roweru publicznego stanowi zadanie własne gmin (nieobowiązkowe) o charakterze użyteczności publicznej – może być zatem wykonywane w formule spółki z udziałem gminy. W przypadku zawarcia porozumienia o realizacji tego zadania przez GZM nie ma również przeszkód prawnych, aby było ono realizowane przez spółkę należącą do GZM.

### **Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym a zadania użyteczności publicznej**

Szczególną kategorię usług użyteczności publicznej stanowią tzw. usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG). Pojęcie to, wykształcone na gruncie prawa unijnego, nie posiada legalnej definicji.

Należy podkreślić, że zakwalifikowanie konkretnej usługi jako UOIG otwiera drogę do przyznania, pod pewnymi warunkami, dozwolonej pomocy publicznej podmiotowi zobowiązanemu do jej świadczenia.

Z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, próby jego zdefiniowania dokonać należy z uwzględnieniem regulacji prawa wspólnotowego, w szczególności TFUE . Interpretację przepisów TFUE regulujących analizowane zagadnienie ułatwia Protokół (26) do TFUE, zawierający przepisy wyjaśniające w zakresie stosowania Traktatów w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Postanowienia Protokołu wskazują, że usługi te powinny być objęte szerokim zakresem dyskrecjonalności organów lokalnych tak, by organy te mogły organizować lokalną gospodarkę w sposób odpowiadający potrzebom odbiorców usług, uwzględniając odmienności społeczne, kulturowe, geograficzne, jak również wysoką jakość, bezpieczeństwo, czy przystępność cenową. W myśl zasady subsydiarności, pierwszorzędną rolę w definiowaniu, organizowaniu, finansowaniu i kontroli świadczenia usług użyteczności publicznej odgrywają władze krajowe.

W warunkach polskich wskazuje się, że za UOIG uznać należy w szczególności usługi o charakterze gospodarczym, które według państw członkowskich UE lub Wspólnoty podlegają określonym obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych ze względu na (występujące w prawie polskim) kryterium użyteczności publicznej.

Interpretacji pojęcia UOIG należy również dokonywać z uwzględnieniem reguł wynikających z Dokumentu Roboczego Służb Komisji , w którym Komisja Europejska stwierdziła, że usługi



świadczone w ogólnym interesie gospodarczym to sektor działalności gospodarczej, którego przedmiotem są usługi w ogólnym interesie publicznym, które nie byłyby świadczone na rynku bez interwencji publicznej (lub byłyby, lecz z potencjalnym uszczerbkiem dla ich jakości, bezpieczeństwa, czy przystępności cenowej). Komisja wskazuje, że obowiązek świadczenia usługi publicznej nakłada się na wykonawcę poprzez powierzenie mu zadania obejmującego świadczenie danej usługi na podstawie kryterium interesu ogólnego, co ma gwarantować wykonanie usługi w sposób umożliwiający wypełnienie powierzonego zadania.

Przeprowadzona dotychczas analiza pozwoliła stwierdzić, że usługi świadczone w ramach systemu roweru publicznego mają charakter usług użyteczności publicznej. Jednocześnie wskazać należy, że obiektywnie – usługi te nie są dostępne bez interwencji publicznej. Wprawdzie na pojawiły się w ostatnim czasie usługi podobne (np. publicznie dostępne hulajnogi), jednak nie spełniają one podstawowych założeń systemu roweru publicznego co do obsługiwanego regionu, jak i (przede wszystkim) co do przystępności cenowej. Z powyższych względów, usługa zorganizowania i utrzymania systemu roweru publicznego, może zostać zakwalifikowana jako usługa o charakterze UOIG.

### 4.3. Model wynagradzania/finansowania działalności Spółki

#### 4.3.1. Założenia biznesowe funkcjonowania Spółki

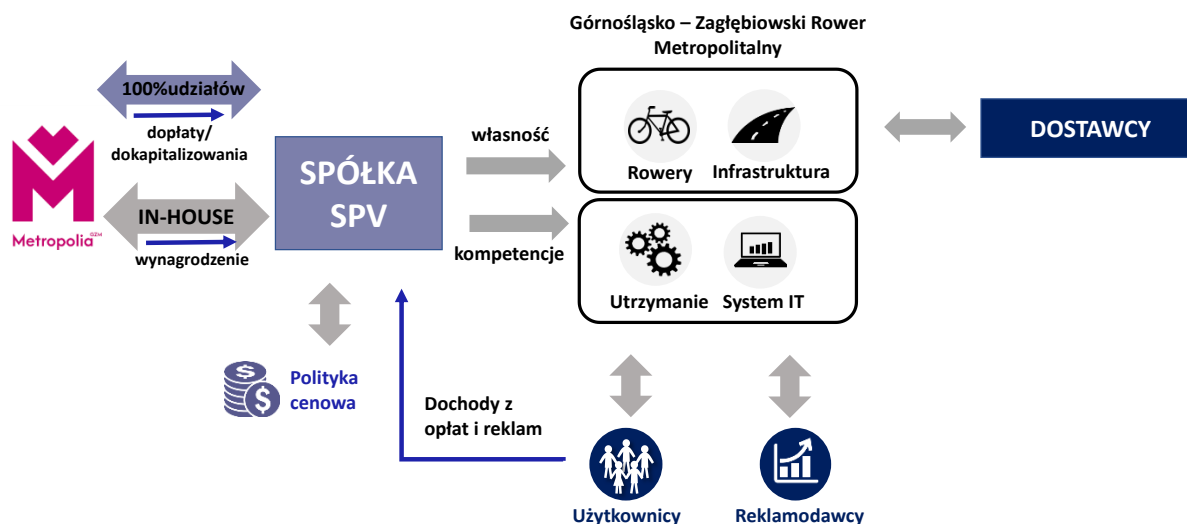
Głównym zadaniem Spółki będzie zapewnienie użytkownikom (mieszkańcom partycypujących gmin oraz turystom) możliwości korzystania z tzw. systemu roweru publicznego (metropolitalnego). System ten, prócz zadań związanych z kulturą fizyczną i sportem, stanowić będzie również element uzupełniający istniejący system transportu publicznego. Przyjęto również założenie, że Spółka będzie pełnić docelowo rolę Operatora systemu, tj. będzie bezpośrednio zaangażowana w działania o charakterze wykonawczym/utrzymaniowym. Należy stanowczo zaznaczyć przy tym, że pełnienie funkcji Operatora wymaga zbudowania odpowiednich kompetencji – to zaś wymaga czasu. Z tego względu założono, że inicjalnie, Spółka będzie pełnić rolę organizatora systemu. Istotnym partnerem realizowanego przez Spółkę początkowo zadania będzie zatem, wyłoniony w konkurencyjnym postępowaniu, Operator systemu. Jego zadaniem będzie zarówno dostarczenie systemu (tj. zarówno rowerów jak i służącej ich obsłudze aplikacji) jak i jego późniejsze utrzymanie.

Przyjęto założenie, że opłaty, pobierane od użytkowników Roweru, stanowić będą - odmiennie aniżeli w przypadku Operatora komercyjnego - przychody Spółki. Pełniąc funkcję Operatora, Spółka będzie ponadto finansowana w drodze tzw. zamówienia in-house.

Ponadto, Spółka może być finansowana przez udziałowca, tj. GZM, który zapewni jej niezbędny kapitał zakładowy, pokrywając go gotówką. W przypadku ponoszenia przez Spółkę

straty możliwe jest również dofinansowanie jej w formule dokapitalizowania mającego charakter dopłaty, o której mowa w art. 177 k.s.h.

**Rycina 6: Założenia biznesowe Spółki - stan docelowy**



Źródło: Opracowanie własne

#### 4.3.2. Zastosowanie tzw. zamówień in-house w analizowanym modelu

W związku z faktem, że przychody uzyskiwane przez Spółkę z opłat od użytkowników z pewnością nie pokryją ponoszonych kosztów, konieczne jest wskazanie możliwych metod dokonania transferów finansowych z budżetu GZM do Spółki. Rozwiązaniem umożliwiającym Spółce zachowanie równowagi finansowej jest udzielenie jej tzw. zamówienia in-house.

Termin ten odnosi się do umów zawieranych pomiędzy podmiotami publicznymi, zobligowanymi do stosowania przepisów prawa zamówień publicznych, a ich jednostkami zależnymi (w tym: do rozliczeń pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a spółkami samorządowymi), w związku z usługami (dostawami) świadczonymi odpłatnie przez te jednostki. Zastosowaniu zamówienia in-house nie stoi przy tym na przeszkodzie fakt, iż usługi – zamawiane przez jst - świadczone są faktycznie na rzecz Użytkowników, którzy częściowo płacą za usługę.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że przepisy dotyczące zamówień in-house nie mają zastosowania do transferów pomiędzy udziałowcami a spółką, mających charakter transferów kapitałowych, dokonywanych w oparciu o przepisy k.s.h. Nie stanowiąc zapłaty za świadczone przez Spółkę usługi, nie mogą być one rozpatrywane jako zamówienie publiczne.



Analizując możliwości finansowania i funkcjonowania Spółki należy więc:

- 1) Wyraźnie odróżnić transfery finansowe związane z zamówieniem in-house od transferów dokonywanych w oparciu o przepisy k.s.h.;
- 2) Zbadać i zapewnić spełnienie przez Spółkę przesłanek in-house;
- 3) Uwzględnić ograniczenia i szczególne regulacje dotyczące zamówień in-house;
- 4) Zapewnić zgodność planowanych rozwiązań z zasadami dotyczącymi pomocy publicznej.

### **Przesłanki in-house**

Udzielenie zamówienia z wolnej ręki jako tzw. zamówienia in house, mające potencjalne zastosowanie w przypadku spółki, której 100% udziałów stanowi własność GZM wymaga spełnienia łącznie następujących warunków (art. 67 ust. 1 pkt 12 p.z.p. w brzmieniu po 1 stycznia 2017 r.):

- zamawiający sprawuje nad osobą prawną (tj. Spółką) kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób;
- ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej (tj. Spółki) dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w pkt. 1;
- w kontrolowanej osobie prawnej (tj. Spółce) nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

Obowiązujące przepisy przewidują również możliwość udzielenia zamówienia in-house w ramach tzw. „wspólnej kontroli” lub tzw. „siostrzanego in-house” – konfiguracje te nie są jednak adekwatne do analizowanej sytuacji, nie będą zatem poddawane analizie.

### **Przesłanka kontroli**

W przypadku jednoosobowych spółek jest spełnienie tej przesłanki nie budzi znaczących kontrowersji – co do zasady przyjmuje się, że jest ona zachowana.

### **Przesłanka % działalności**

Do obliczania procentu działalności (o której mowa w pkt 2), uwzględnia się średni przychód osiągnięty przez osobę prawną w odniesieniu do usług, dostaw lub robót budowlanych za 3 lata poprzedzające udzielenie zamówienia. W przypadku, gdy ze względu na dzień utworzenia lub rozpoczęcia działalności lub reorganizację działalności dane dotyczące średniego przychodu za poprzednie 3 lata są niedostępne lub nieadekwatne, procent działalności ustala się za pomocą wiarygodnych prognoz handlowych.

Przesłanka ta jest zazwyczaj najbardziej problematyczna dla spółek komunalnych. Oznacza ona bowiem niemal całkowite zamknięcie możliwości prowadzenia działalności innej aniżeli



działalność wykonywana na rzecz podmiotów kontrolujących. W kwestii sposobu obliczania procentu działalności przytoczyć należy natomiast stanowisko UZP, w myśl którego do 90% przychodów zaliczyć należy również opłaty od użytkowników ostatecznych – o ile związane są one z powierzonym Spółce zadaniem.

W przypadku analizowanej Spółki powyższe uwarunkowania oznaczają, że pobierane przez nią opłaty od Użytkowników mogłyby zostać zaliczone do 90% działalności prowadzonej na rzecz GZM. Natomiast ewentualne przychody z reklam musiałyby się zamknąć w dopuszczalnych 10% działalności komercyjnej. Konieczność zachowania przesłanek in-house oznacza również, że powołana Spółka nie będzie miała możliwości rozszerzania swojej działalności poza tę, którą wykonuje na rzecz GZM.

### **Inne ograniczenia**

Należy zaznaczyć, że pomimo dopuszczenia trybu niekonkurencyjnego udzielenia zamówienia publicznego („z wolnej ręki”) w przypadku spełnienia przesłanek in – house, ustawodawca nałożył na podmioty udzielające zamówień in-house szereg szczególnych ograniczeń, odnoszących się do:

#### 1) obowiązków publikacyjnych

Zgodnie z art. 67 ust. 11 p.z.p. (w brzmieniu po 1 stycznia 2017 r.) przed udzieleniem zamówienia in - house zamawiający zamieszcza na stronie Biuletynu Informacji Publicznej lub na swojej stronie internetowej informację o zamiarze zawarcia umowy wskazując na istotne elementy planowanego zamówienia. Umowa może być zawarta nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia zamieszczenia powyższej informacji. W razie zawarcia umowy przed tym terminem umowa podlega unieważnieniu zgodnie z art. 146 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. Zamawiający jest również zobowiązany do zamieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej lub na swojej stronie internetowej, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy, informacji o udzieleniu zamówienia „in house” zawierającej wskazanie istotnych elementów udzielonego zamówienia.

#### 2) uprawnień kontrolnych

Wprowadzono również zasadę (art. 144b p.z.p. w brzmieniu po 1 stycznia 2017 r.), iż organ sprawujący nadzór nad zamawiającym<sup>1</sup>, w razie powzięcia wątpliwości co do prawidłowości zastosowania trybu „in house”, zakazuje zawarcia umowy na czas wyjaśnienia sprawy. W razie stwierdzenia, iż nie zachodziły przesłanki do udzielenia zamówienia w trybie in-house organ nadzorczy zakazuje zawarcia umowy, a jeżeli umowa została zawarta, zwraca się do zamawiającego o wypowiedzenie umowy lub odstąpienie od umowy w wyznaczonym przez

---

<sup>1</sup> Jakkolwiek pzp posługuje jedynie sformułowaniem „organ sprawujący nadzór”, nie wskazując wprost o jaki organ chodzi, przyjęć należy, że w przypadku sektora jst organem tym jest (w odniesieniu do zamówień publicznych) właściwa RIO.



organ terminie. W razie bezskutecznego upływu powyższego terminu występuje zaś do sądu o unieważnienie umowy w całości lub w części.

### 3) zasad dotyczących podwykonawstwa

Zgodnie z treścią art. 36a ust. 2a p.z.p. (w brzmieniu po 1 stycznia 2017 r.) Wykonawca, któremu udzielono zamówienia na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12-14, którego przedmiotem jest świadczenie usług użyteczności publicznej lub roboty budowlane, jest obowiązany osobiście wykonać kluczowe części tych usług lub robót<sup>2</sup>.

Powyższe ograniczenie jest szczególnie doniosłe w przypadku analizowanej Spółki. Jak wskazano na etapie założeń biznesowych, intencją jest, aby Spółka pełniła funkcje operatorskie. Wobec braku możliwości zatrudnienia podwykonawców koniecznym jest, aby Spółka posiadała własne kompetencje w zakresie zadań operatorskich już w chwili zawarcia umowy in-house.

### 4) czas trwania umowy

Naturalną konsekwencją objęcia zamówień in-house reżimem p.z.p. jest również fakt, że do umów in-house znajdują zastosowanie przepisy p.z.p. dotyczące zawieranych umów: w tym zasady dotyczące dopuszczalnych zmian, czy okresu, na jaki mogą być zawierane umowy.

W przedmiocie czasu, na jaki zawarta może być umowa in-house wskazać należy, że co do zasady okres ten wynosi 4 lata. Stosownie do postanowień art. 142 ust. 2 u.p.z.p. zamawiający może zawrzeć umowę, której przedmiotem są świadczenia okresowe lub ciągłe, na okres dłuższy niż 4 lata, jeżeli wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu czteroletniego lub jest to uzasadnione zdolnościami płatniczymi zamawiającego lub zakresem planowanych nakładów oraz okresem niezbędnym do ich spłaty. Zawarcie umowy na dłuższy niż 4 lata okres wymaga poinformowania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

---

<sup>2</sup> Podkreślenia wymaga, że zakaz podwykonawstwa został utrzymany w nowej u.p.z.p., która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. (ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2019, poz. 2019). Stosowny przepis zawarto w art. 214 ust. 9, odpowiadającym obecnemu art. 36a ust. 2a u.p.z.p. Choć brzmienie przepisu ulegnie pewnym modyfikacjom (zgodnie z nowym brzmieniem wykonawca in-house nie może powierzyć wykonania części zamówienia podwykonawcy, która dotyczy głównego przedmiotu zamówienia), to niezmienny pozostaje zasadniczy sens regulacji oznaczający niemal całkowity zakaz podwykonawstwa w zamówieniach in-house.





W świetle zidentyfikowanych ograniczeń związanych z zastosowaniem wobec Spółki formuły zamówienia in-house wskazać należy następujące istotne wnioski, wymagające uwzględnienia podczas opracowywania koncepcji działania Spółki:

Spółka działająca w formule in-house ma ograniczone możliwości wykonywania działalności innej aniżeli powierzona przez Zamawiającego – Spółka nie będzie więc miała możliwości rozwijania i komercjalizacji swoich zasobów poza sferą zadań publicznych;

Ze względu na niemal całkowity zakaz podwykonawstwa w przypadku zamówień in-house, udzielenie tego rodzaju zamówienia może mieć miejsce wyłącznie w przypadku Spółki dysponującej własnymi kompetencjami i zasobami, niezbędnymi do wykonania zadania;

Wobec powyższego rozważyć należy możliwość etapowania rozwoju Spółki w taki sposób, aby w pierwszym etapie – tj. w trakcie budowania kompetencji i zasobów funkcjonowała poza reżimem in-house. Oznacza to finansowanie działalności Spółki z kapitałów, w zakresie, w jakim niewystarczające są przychody od Użytkowników.

#### 4.3.3. Dokapitalizowania jako źródło finansowania Spółki

Zgodnie z założeniami biznesowymi modelu spółka osiągać będzie przychody z opłat uiszczanych przez Użytkowników systemu, a osiągnęte przez Spółkę przychody służyć będą pokryciu kosztów funkcjonowania systemu. Wobec przyjęcia kierunkowego założenia, że system powinien być dostępny cenowo dla użytkowników nie ma jednak wątpliwości, że opłaty nie pokryją całości kosztów uruchomienia i utrzymania systemu. Z tego względu założono, że Spółka powinna funkcjonować w reżimie zamówienia in-house – tj. za świadczone usługi operatorskie powinna otrzymywać wynagrodzenie od GZM.

W związku z zakazem podwykonawstwa w przypadku zamówień in-house i wobec praktycznej niemożliwości funkcjonowania bez podwykonawców podczas budowania kompetencji, zaproponowano formułę, w której w pierwszym okresie funkcjonowania systemu Spółka zatrudnia podwykonawcę (faktycznego Operatora) i jednocześnie finansuje swą działalność z opłat od Użytkowników i własnego kapitału.

W praktyce oznacza to, że z uzyskanych od Użytkowników środków Spółka opłacać będzie wynagrodzenie Operatora systemu, jednak środki te nie będą wystarczające aby pokryć wynagrodzenie Operatora. Oznacza to, że Spółka funkcjonować będzie w warunkach permanentnej straty.

Z tego względu, przyjęto założenie o konieczności bieżącego wsparcia Spółki, poprzez bieżące udzielanie dokapitalizowań przez wspólników. Dokapitalizowania mogą przy tym przyjąć formę wpłat na kapitał zakładowy (podwyższania kapitału zakładowego), bądź dopłat, o





których mowa w art. 177 k.s.h. Należy podkreślić, że udzielone dokapitalizowania nie wpłyną na wynik finansowy Spółki, pozwolą jednak zachować jej płynność finansową. Celem dokapitalizowania Spółki będzie zatem zapewnienie jej zdolności do bieżącego regulowania zobowiązań.

### **Przeznaczenie środków z kapitału zakładowego na wydatki operacyjne w Spółce**

Jedną z najważniejszych, wskazywanych w doktrynie funkcji kapitału zakładowego jest jego funkcja gwarancyjna, rozumiana jako gwarancja, iż spółka dysponuje określonym, stałym majątkiem minimalnym, który może zostać przeznaczony na zaspokojenie roszczeń finansowych wierzycieli. Z funkcją gwarancyjną kapitału zakładowego wiąże się pojęcie jego niezmienności (nienaruszalności), które ma jednakże wymiar formalny. Przepisy k.s.h. zakazują Wspólnikom, co do zasady, zwrotu wniesionych wkładów wspólnikom i otrzymywania z jakiegokolwiek tytułu wypłat z majątku spółki potrzebnego do pełnego pokrycia kapitału zakładowego (art. 189 k.s.h.). Ścisłe sformalizowana jest również procedura ewentualnego kapitału.

Powyższe nie oznacza natomiast, że przedmiot wkładu (czy to gotówka czy wkład niepieniężny) muszą być zatrzymane w Spółce – przeciwnie, powinny one służyć prowadzonej przez Spółkę działalności gospodarczej. Stosownie do brzmienia art. 158 § 3 k.s.h. przedmiot wkładu pozostaje do wyłącznej dyspozycji zarządu spółki.

Fakt, iż działalność Spółki jest nierentowna i prowadzi do ponoszenia strat pokrywanych ze środków kapitału zakładowego – jakkolwiek ekonomicznie niekorzystny i negatywnie wpływający na sytuację finansową Spółki – nie rodzi jednak prawnych konsekwencji.

Wyjątkiem jest sytuacja, w której bilans, sporządzony przez zarząd, wykaże stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę kapitału zakładowego. Wówczas, stosownie do dyspozycji art. 233 k.s.h. zarząd zobligowany jest niezwłocznie zwołać zgromadzenie wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki. Wprawdzie nawet w takim przypadku – w przypadku podjęcia uchwały o kontynuacji działalności - nie ma ku temu przeszkód prawnych, jednak w przypadku gdy strata ma charakter permanentny funkcjonowanie spółki będzie znacznie utrudnione.

Podsumowując, autorzy niniejszej opinii stoją na stanowisku, że brak jest prawnych przeszkód, aby wydatki operacyjne Spółki (związane z koniecznością zapłacenia wynagrodzenia należnego Operatorowi systemu) były pokrywane ze środków kapitału zakładowego – o ile ponoszona strata nie prowadzi do sytuacji regulowanej w art. 233 k.s.h.

### **Wpływ na budżety gmin (wydatki majątkowe vs. bieżące; wpływ na nadwyżkę operacyjną)**

Analizując kwestie dotyczące ewentualnych dokapitalizowań do Spółki – również Spółki z udziałem GZM, należy uwzględnić prawdopodobny wpływ podjętych działań na budżety gmin.

Podkreślić należy, że wydatki, które gmina ponosi w związku z dokapitalizowaniem na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (tj. na podwyższenie kapitału), stanowią,



stosownie do art. 236 ust. 4 pkt 3) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869; dalej: u.f.p.) wydatki majątkowe. Wydatki związane z dopłatami stanowią natomiast wydatki bieżące.

Z perspektywy budżetu korzystnym rozwiązaniem są podwyższenia kapitału. Wydatki majątkowe pozostają bowiem neutralne dla indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 u.f.p. (nie są ujęte po żadnej ze stron nierówności). Oznacza to, że nie ograniczają one możliwości realizacji zadań inwestycyjnych z wykorzystaniem zewnętrznych (zwrotnych) źródeł finansowania.

Odmienne natomiast ocenić należy dopłaty, które mają charakter wydatków bieżących – zmniejszają one nadwyżkę operacyjną, a tym samym możliwości pożyczkowe budżetów.

Powyższe zależności znajdują wprost zastosowanie do rozważanej Spółki. Zakładając, że będące w dyspozycji GZM środki na dokapitalizowanie Spółki pochodziłyby ze składki zmiennej uiszczanej przez gminy wskazać należy, że składka ta może zostać rozdzielona na część majątkową i bieżącą – kwalifikacja wynika zaś z przeznaczenia składki. Wynika to wprost z §38 ust. 4 Statutu GZM, zgodnie z którym część zmienna składki może zostać ustalona w podziale na część majątkową i część bieżącą, w zależności od planowanego jej przeznaczenia na wydatki majątkowe bądź bieżące.

Z perspektywy budżetów zasadna jest więc maksymalizacja finansowania Spółki poprzez bezpośrednie zwiększanie kapitału zakładowego – nie zaś poprzez dopłaty.

### **Dodatkowe uwarunkowania dla Spółek z udziałem jst**

W przypadku Spółek z udziałem jst, w tym także analizowanej Spółki GZM, pod uwagę należy wziąć również uwarunkowania związane z dysponowaniem środkami publicznymi, które powinno być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W odniesieniu do wspierania nierentownych (z założenia) przedsięwzięć realizowanych przez spółki z udziałem gmin Najwyższa Izba Kontroli, nie negując samego wsparcia, wskazuje że zobowiązanie do pokrywania strat spółek powinno być uzależnione od uzasadnionych kosztów spółek. Gminy zaś, w założeniach biznesowych przedsięwzięcia, powinny precyzyjnie określić sytuacje, w których dofinansowanie może być udzielone (tak: NIK, Informacja o wynikach kontroli: Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, grudzień 2015 r.). Powyższe uwarunkowania należy uznać za aktualne również wobec GZM, będącego zrzeszeniem gmin.

Dokapitalizowanie powinno być więc poprzedzone analizą zapotrzebowania Spółki. W przypadku przedsięwzięć z założenia nierentownych, zdaniem autorów niniejszego opracowania, stosowna analiza powinna zostać dokonana ex ante – tj. przed decyzją o powołaniu Spółki. Powyższe oznacza, co do zasady, że w przypadku gdy dokonana analiza wykaże, że zapotrzebowanie na kapitał będzie rozłożone w czasie – to również rozłożone w czasie powinno być dokapitalizowanie Spółki.



Należy zaznaczyć, że w analizowanym przypadku zapotrzebowanie na kapitał zależęć będzie, w znacznej mierze, od sposobu ukształtowania umowy z Operatorem. W przypadku, w którym przedmiotem zamówienia byłaby wyłącznie usługa, należy spodziewać się równomiernego w czasie zapotrzebowania na kapitał. Natomiast w sytuacji, gdy elementem zamówienia będzie dostawa rowerów – zasadnym będzie większe dokapitalizowanie Spółki na początku jej działalności.

W przypadku Spółki z udziałem GZM szczególnie istotnym aspektem jest ponadto kwestia charakteru wydatków ponoszonych w związku z dokapitalizowaniem Spółki

### **Kapitał zakładowy w Spółce komunalnej**

Jak wskazano powyżej, brak jest szczególnych uwarunkowań prawnych, które zakazywałyby, czy uniemożliwiały, wydatkowanie środków z kapitału zakładowego na pokrycie kosztów operacyjnych.

Należy zaznaczyć, że Regionalne Izby Obrachunkowe wskazują w swoich stanowiskach, że spółka komunalna nie może przeznaczać środków z kapitału na finansowanie usługi komunalnej (tak: RIO w Olsztynie, pismo z dnia 6 czerwca 2017, znak RIO.III072-52/2017), a także że jedynym instrumentem rekompensaty spółce samorządowej strat z tytułu świadczenia usług komunalnych są dopłaty wspólników (tak: RIO w Zielonej Górze, pismo z dnia 4 października 2011 r., znak RIOV – 070/87/2011).

Stanowisko RIO podyktowane jest charakterem wydatków na kapitał zakładowy. Wydatki na wniesienie wkładów do Spółek prawa handlowego – tj. dokapitalizowania mające charakter podwyższenia kapitału mają charakter majątkowy, co jest pożądane ze względów budżetowych (por. wyżej). Przymiot wydatków majątkowych nie przysługuje natomiast dopłatom, o których mowa w art. 177 k.s.h.

W przypadku wydatkowania środków z kapitału zakładowego na pokrycie wydatków bieżących spółki (innych aniżeli związane wprost z majątkiem) dochodzi faktycznie do sfinansowania kosztów bieżącego funkcjonowania Spółki ze środków, które pierwotnie stanowiły wydatki majątkowe wspólnika. Jest zrozumiałym, że działanie takie, jakkolwiek nie zabronione wprost przez obowiązujące przepisy, nie może zostać ocenione jako dobra praktyka.

### **Wnioski**

Odnosząc powyższe do analizowanych okoliczności należy rozważyć możliwość takiego ukształtowania relacji z Operatorem systemu, aby w ramach realizowanej umowy doszło do zakupu majątku przez Spółkę (dostawa rowerów czy aplikacja) - zakup taki mógłby stanowić część udzielonego zamówienia. Ewentualne dokapitalizowanie związane ze sfinansowaniem takiego zakupu nie powinno budzić wątpliwości jako wydatek majątkowy.



Uwzględniając dobre praktyki co do przeznaczenia środków z kapitału zakładowego w spółkach komunalnych rekomendować należy taki sposób finansowania Spółki w którym:

- Wydatki ponoszone przez Spółkę w związku z zakupem majątku – były finansowane ze środków pochodzących z kapitału zakładowego;
- Wydatki ponoszone przez Spółkę w związku z bieżącym funkcjonowaniem systemu roweru – były finansowane z uzyskanych opłat od Użytkowników, a w zakresie w jakim opłaty te są niewystarczające – z dopłat wspólników (art. 177 k.s.h.).

Proporcja, pomiędzy planowanym kapitałem zakładowym Spółki a ponoszoną stratą pokrywaną przez dopłaty, powinna uniemożliwiać ziszczenie się przesłanek z art. 233 k.s.h.

#### 4.3.4. Wpływ realizowanego modelu na rozliczenia z tytułu VAT

Zasadniczym zagadnieniem, wymagającym analizy w przypadku planowanego powołania Spółki są przepływy podatkowe, związane z podatkiem VAT. W analizowanym przypadku rozważenia wymagają następujące kwestie:

- 1) Obciążenia podatkowe VAT w związku z działalnością operacyjną Spółki:
  - a. Usługi na rzecz Użytkowników końcowych;
  - b. Usługa in-house na rzecz GZM;
- 2) Możliwość odzyskania VAT od kosztów uruchomienia i eksploatacji systemu;
- 3) Ewentualne obciążenia podatkowe VAT w związku z planowaną formułą zapewnienia środków na kapitał zakładowy Spółki.

#### **Działalność operacyjna a VAT**

Spółka dokonywać będzie odpłatnego świadczenia usług/dostawy towarów, stosownie do art. 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2174; dalej: u.p.t.u.). Spółka, prowadząc działalność gospodarczą, będzie ponadto tzw. czynnym podatnikiem VAT w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.t.u.

Działalność Spółki podlegać będzie więc opodatkowaniu podatkiem VAT. Obecnie, stawka podatku VAT wynosi co do zasady 23 % (tzw. stawka podstawowa). W obszarze dotyczącym systemu roweru metropolitalnego, można jednak rozważać zastosowanie stawki obniżonej, tj. stawki 8%.

Stosownie do interpretacji Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 21 listopada 2016 r., znak 1462-IPPP2.4512.702.2016.2.AO, stawka 8% znajduje zastosowanie do opłat uzyskiwanych od użytkowników za korzystanie z systemu Rower Miejski. Przedmiotowa interpretacja została wydana w stanie faktycznym, w którym Operator zawarł Umowę koncesji z Zarządem Infrastruktury Komunalnej i Transportu. Przedmiot tej Umowy obejmuje koncesję na wdrożenie i uruchomienie wypożyczalni rowerów miejskich pod nazwą Rower Miejski na



terenie gminy, która ma składać się co najmniej ze 150 stacji (lokalizacji) i 1500 rowerów. Wykonywane usługi, za które użytkownicy systemu pod nazwą Rower Miejski będą uiszczać opłaty Operator zakwalifikował do grupowań Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) wg klasyfikacji z 2008 r.: 49.31 - Transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski oraz PKWiU 49.39 - Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany – na podstawie tak przyjętej kwalifikacji przyjęto (z czym zgodził się organ podatkowy), że usługi podlegają preferencyjnej stawce 8%. Jednocześnie jednak, w treści interpretacji, organ podatkowy podkreślił, że prawidłowość zakwalifikowania przedmiotowych usług wg PKWiU, nie jest objęta oceną, a właściwe zakwalifikowanie usług stanowi obowiązek podatnika – usługodawcy. Takie podejście organu znacząco osłabia wagę interpretacji – a w szczególności, możliwość szerszego wnioskowania z jej treści.

Podkreślić należy dodatkowo, że opodatkowanie usług na rzecz Użytkowników stawką 8% nie ma charakteru ugruntowanej praktyki. Tytułem przykładu wskazać należy, że w interpretacji indywidualnej Dyrektora Krajowej Administracji Skarbowej z 27 lipca 2017 r., znak 0114-KDIP4.4012.207.2017.1.AS dotyczącej tzw. car – sharingu (usługi w istocie bardzo podobnej do systemu roweru) organ zbadał prawidłowość kwalifikacji usług i odrzucił możliwość stosowania stawki 8%. Analizując sprawę organ doszedł do wniosku, że w ramach opisanych we wniosku czynności operator nie świadczy jednej kompleksowej usługi, a podane PKWiU 49.39 "Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany" jest nieadekwatne do opisanego zdarzenia przyszłego.

Uwzględniając brak pewności prawnej w kwestii możliwości zastosowania preferencyjnej stawki 8% do usług świadczonych na rzecz Użytkowników należy rekomendować uzyskanie w tym zakresie indywidualnej interpretacji podatkowej.

### **In – house a VAT**

Przewiduje się, że Spółka, pełniąc funkcję Operatora, oprócz opłat od Użytkowników, będzie również wynagradzana przez GZM, z którym zawrze umowę in-house na świadczenie usług..

Wynagrodzenie, należne Spółce od GZM z tytułu umowy in-house będzie opodatkowane podatkiem VAT, według takiej samej stawki, jak opłaty od Użytkowników.

Powyższe wynika z regulacji art. 29a ust. 1 u.p.t.u., zgodnie z którym podstawą opodatkowania, z zastrzeżeniem ust. 2-5, art. 30a-30c, art. 32, art. 119 oraz art. 120 ust. 4 i 5, jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika.



W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych przyjmuje się, że jeżeli odbiorca płaci za usługę częściowo, ze względu na pokrycie jej w pozostałej części rekompensatą uzyskiwana od gminy (tu: wynagrodzeniem od GZM) i gdyby nie uzyskiwana rekompensata podatnik nie byłby w stanie świadczyć usług (...) w cenach maksymalnych narzuconych przez gminę, to rekompensata stanowi w istocie dopłatę do ceny i wynagrodzenie za wykonanie konkretnych usług zleconych przez gminę, stanowiąc element podstawy opodatkowania w rozumieniu art. 29a ust. 1 u.p.t.u. (tak: Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. I SA/Bk 1754/17).

Rekompensata stanowi więc część ceny płaconej Spółce za usługi świadczone na rzecz Użytkowników końcowych i jako taka stanowi element podstawy opodatkowania, w rozumieniu art. 29a ust. 1 u.p.t.u.

### **Możliwość odzyskania VAT przez Spółkę**

Jak wskazano poprowadzając działalność według przyjętych założeń biznesowych, Spółka będzie działać jako czynny podatnik VAT. Prowadzona przez nią działalność będzie w całości działalnością gospodarczą podlegającą opodatkowaniu VAT.

W swych podstawowych założeniach podatek VAT powinien być podatkiem neutralnym dla przedsiębiorcy – osiągnięciu tego celu służy możliwość tzw. odliczenia VAT, uregulowana w art. 86 i następnym u.p.t.u. Zgodnie z art. 86 ust. 1 u.p.t.u., w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi przysługuje, co do zasady prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego.

Kwotę podatku naliczonego stanowi suma kwot podatku określonych w fakturach otrzymanych przez podatnika z tytułu nabycia towarów i usług (art. 86 ust. 2 pkt 1 lit. a). W sytuacji, gdy kwota ta jest w okresie rozliczeniowym wyższa od kwoty podatku należnego, podatnik ma prawo do obniżenia o tę różnicę kwoty podatku należnego za następne okresy lub do zwrotu różnicy na rachunek bankowy.

Prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego (prawo do odliczenia VAT) przysługuje zatem, gdy spełnione są dwa warunki: (1) odliczenia tego dokonuje podatnik podatku od towarów i usług oraz (2) towary i usługi, z których nabyciem podatek został naliczony, są wykorzystywane do czynności opodatkowanych.

Odnosząc powyższe do analizowanego modelu biznesowego wypada stwierdzić, że realizowana przez Spółkę działalność operacyjna będzie w całości działalnością opodatkowaną – nie przewiduje się bowiem wykonywania przez Spółkę innej działalności aniżeli polegającej na organizowaniu i utrzymywaniu systemu roweru. Z tego względu Spółce będzie przysługiwać prawo odzyskania całości podatku VAT naliczonego, zarówno związanego z usługami świadczonymi przez Operatora jak i z (ewentualną) dostawą rowerów.





Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdyby Spółka osiągała stratę na działalności, z dużym prawdopodobieństwem kwotę podatku VAT naliczonego będzie wyższą od kwoty podatku należnego, co skutkować będzie koniecznością ubiegania się o zwrot różnicy na rachunek bankowy. W takim przypadku, należy uwzględnić konieczność wyposażenia Spółki w odpowiednie środki obrotowe na VAT, w okresie oczekiwania na zwrot.

### **Możliwość odzyskania VAT przez GZM**

Należy wskazać, że VAT związany z wynagrodzeniem należnym Spółce z umowy in-house stanowił będzie dodatkowy koszt dla GZM. W przedstawionym modelu biznesowym GZM nie będzie bowiem miał możliwości odzyskania wydatkowanych środków.

Prawo do odliczenia VAT przysługuje, stosownie do przepisu art. 86 u.p.t.u., gdy spełnione są dwa warunki: (1) odliczenia tego dokonuje podatnik podatku od towarów i usług oraz (2) towary i usługi, z których nabyciem podatek został naliczony, są wykorzystywane do czynności opodatkowanych.

Odnosząc się do pierwszej z przesłanek – konieczności bycia podatnikiem, wskazać należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem, na gruncie podatku VAT jednostki samorządu terytorialnego mają dualny charakter. Orzecznictwo to znajduje, zdaniem autorów niniejszego opracowania, pełne zastosowanie do GZM. Z jednej strony, ma więc on przymiot podatnika podatku od towarów i usług, gdy działa w oparciu o zawarte umowy cywilnoprawne (zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności). Z drugiej strony natomiast jest podmiotem wyłączonym z opodatkowania VAT, w zakresie w jakim wykonuje nałożone mocą ustawy zadania, działając w reżimie publicznoprawnym (stosownie do art. 15 ust. 6 ustawy, nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych).

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku organizowania systemu roweru, w modelu, w którym to Spółka pobiera opłaty od użytkowników, GZM nie działa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, a działa wyłącznie w sferze publicznoprawnej. Oznacza to, że organizując system roweru, a także zamawiając od Spółki usługi operatorskie nie działa jako czynny podatnik VAT. Skoro zaś GZM, w analizowanym modelu funkcjonowania Spółki, nie działa jako czynny podatnik VAT to nie może być mowy o wykorzystaniu usług nabytych od Spółki do celów działalności opodatkowanej.

Powyższe oznacza, że w analizowanym modelu działalności Spółki, tj. modelu in-house, GZM nie ma możliwości odliczenia (choćby częściowego) VAT od kosztów związanych z wynagradzaniem Spółki.



## **Obciążenia podatkowe VAT w związku z planowaną formułą zapewnienia środków na kapitał zakładowy Spółki**

W związku z planowanym wsparciem Spółki w pierwszej fazie jej działalności poprzez udzielanie dokapitalizowań rozstrzygnąć należy kwestie wewnętrznego podatku VAT, związanego z tymi transferami.

Dokapitalizowanie Spółki nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT, nie stanowi bowiem odpłatnej dostawy towarów ani odpłatnego świadczenia usług. Z wkładami gotówkowymi do Spółki ani z dopłatami nie wiąże się zatem konieczność opodatkowania VAT.

### **Możliwe modyfikacje modelu**

W opinii autorów niniejszego opracowania, możliwe byłoby odzyskanie VAT od środków wypłacanych Spółce z tytułu umowy in-house, pod warunkiem zmiany założenia dot. pobierania opłat od użytkowników. GZM, będąc pobierając opłaty od Użytkowników, działałby bowiem jak podatnik VAT czynny, a nadto nabyte przezeń usługi Spółki byłyby wykorzystywane wyłącznie do tej działalności. W takiej sytuacji, spełnione byłyby więc przesłanki uprawniające do odliczenia VAT od poniesionych kosztów.

Zakładając, że system byłby wykorzystywany wyłącznie do prowadzenia działalności odpłatnej, odliczenie mogłoby być pełne. Należy bowiem zauważyć, że zarówno stosowanie tzw. przewspółczynnika, o którym mowa w art. 86 ust. 2a u.p.t.u., jak i zastosowanie proporcjonalnego rozliczenia, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.p.t.u. warunkowane jest sposobem wykorzystania nabytych towarów/usług nie zaś charakterem podmiotu.

W takim układzie, zarówno Spółce, jak i GZM przysługiwałoby odliczenie VAT od wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu roweru publicznego.

Przyjęcie takiego rozwiązania wiązałoby się z koniecznością jego zgłoszenia do Szefa KAS, jako tzw. schematu podatkowego.





## 5. Analiza wielokryterialna modeli funkcjonowania i wariantów

### 5.1. Metodyka i kryteria

Podsumowując przeprowadzone rozważania, autorzy niniejszego raportu dokonali oceny każdego z modeli, przy użyciu metodyki analizy wielokryterialnej.

Głównym celem wielokryterialnej analizy modeli jest identyfikacja możliwych wariantów realizacji Projektu oraz wybór na podstawie przyjętej metodologii najlepszych z nich, które charakteryzują się maksymalnym wpływem na osiągnięcie celów Projektu.

Biorąc pod uwagę zidentyfikowane problemy oraz cele dotyczące Projektu w analizie wielokryterialnej zidentyfikowano 3 główne grupy kryteriów wyboru:

- Dotyczące funkcjonowania systemu – kryteria w ramach których oceniane są kwestie związane wpływem modelu realizacji Projektu na kluczowe obszary dotyczące:
  - Wpływu na GZM na taryfy;
  - Motywacji Operatora do zwiększania atrakcyjności systemu;
  - Optymalizacji technologicznej;
  - Optymalizacji kosztowej; Im wyższy stopień celowości wydatkowania funduszy, tym wyższa ocena punktowa.

Kryteria te mają priorytetowe znaczenie i warunkują powodzenie Projektu, dlatego też przyznano im łącznie wagę 60%, dzieląc ją równo pomiędzy zidentyfikowane kryteria.

- Dotyczące sytuacji budżetowej – kryteria w ramach których ocenia się kwestie związane z wpływem modelu realizacji Projektu na budżet GZM (a pośrednio budżety jst), tj:
  - Możliwość pozyskania dofinansowania;
  - Możliwość ujęcia części wydatków jako wydatki majątkowe.

Kryteriom tym przyznano łącznie wagę 20%, dzieląc ją równo pomiędzy kryteria.

- Dotyczące stabilności i możliwości rozwoju systemu - grupa, w ramach której oceniono:
  - Sytuację po zakończeniu kontraktu;
  - Ryzyko upadku systemu.

Kryteriom tym przyznano łącznie wagę 20%, dzieląc ją równo pomiędzy kryteria.

Ocenę punktową modelu realizacji Projektu w ocenianym kryterium przyporządkowano wg schematu:



- 1 punkt - negatywny wpływ na Projekt
- 2 punkty - neutralny dla Projektu
- 3 punkty - umiarkowanie pozytywny wpływ na Projekt
- 4 punkty - korzystny dla Projektu

W poniższej tabeli przedstawiono szczegółowy opis przyjętych kryteriów.

**Tabela 3: Analiza wielokryterialna - przyjęte kryteria**

Lp.	Nazwa kryterium	Opis kryterium	Waga
<b>Funkcjonowanie systemu</b>			<b>60%</b>
1.	<b>Wpływ podmiotu publicznego na taryfy – możliwość integracji taryfowej</b>	Planowany system roweru publicznego powinien stanowić – w założeniach – uzupełniający element funkcjonującego w GZM systemu komunikacji publicznej. Z tego względu istotne jest zapewnienie możliwe znacznego wpływu GZM na taryfy, co umożliwi integrację z taryfami stosowanymi w transporcie publicznym – w tym również wprowadzanie, w miarę pojawiającej się konieczności, rozwiązań dostosowawczych w tym zakresie.  W ramach tego kryterium oceniono również możliwość zastosowania taryfy zapewniającej dostępność cenową SRP dla mieszkańców	<b>15%</b>
2.	<b>Motywacja Operatora do zwiększenia popytu/attrakcyjności systemu</b>	Atrakcyjność systemu – a zatem także popyt na korzystanie z roweru publicznego – spoczywa w znacznej mierze w rękach operatora systemu. Z tego względu na wysoką ocenę zasługują modele instytucjonalne, które umożliwiają wdrożenie rozwiązań motywujących operatora do działań na rzecz atrakcyjności systemu (optymalizacja jakości usługi świadczonej przez operatora)..	<b>15%</b>
3.	<b>Optymalizacja technologiczna funkcjonowania systemu</b>	Model instytucjonalny, w którym wdrażany i realizowany będzie SRP ma istotny wpływ na technologiczną optymalizację jego funkcjonowania. Pełne wykorzystanie możliwości technicznych o sprzętu i infrastruktury będzie najlepiej realizowane przez doświadczonego partnera, specjalizującego się w dostarczanej technologii, przynosząc efekt synergii dostawy i usługi.	<b>15%</b>
4.	<b>Optymalizacja finansowa funkcjonowania systemu</b>	Konkurencyjność prowadzonych postępowań na dostawę sprzętu i usług otwiera drogę do finansowej optymalizacji kosztów – konieczność złożenia konkurencyjnej oferty motywuje bowiem potencjalnych partnerów/operatorów do poszukiwania możliwych oszczędności i korzyści.  Modele instytucjonalne, w których postępowanie prowadzone jest łącznie wiąże się nadto z ograniczeniem kosztów samych prowadzonych postępowań.	<b>15%</b>
<b>Sytuacja budżetowa</b>			<b>20%</b>



Lp.	Nazwa kryterium	Opis kryterium	Waga
5.	<b>Możliwość uzyskania dofinansowania</b>	W perspektywie finansowej 2014 – 2020 wiele systemów rowerów publicznych korzystało z bezzwrotnych dofinansowań. Aktualnie brak jest danych dotyczących możliwości uzyskania dofinansowania w przyszłości, wobec czego znaczenie kryterium możliwości uzyskania dofinansowania jest znacząco ograniczone.	<b>10%</b>
6.	<b>Możliwość zakwalifikowania części wydatków Podmiotu Publicznego jako wydatki majątkowe</b>	Ze względu na wpływ ponoszonych wydatków na wskaźniki budżetowe podmiotów publicznych (Gmin – członków GZM), warto rozważyć stosowanie rozwiązań instytucjonalnych, które umożliwią zakwalifikowanie części wydatków związanych z uruchomieniem/funkcjonowaniem systemu jako tzw. wydatki majątkowe.	<b>10%</b>
<b>Stabilność i możliwości rozwojowe systemu</b>			<b>20%</b>
7.	<b>Sytuacja po zakończeniu kontraktu</b>	W ramach kryterium oceniana będzie sytuacja GZM po zakończeniu kontraktu, tj. czy pozostaje właścicielem niezamortyzowanego majątku, ewentualnie czy istnieje konieczność/możliwość zagospodarowania takiego majątku lub konieczność poniesienia w związku z tym dodatkowych kosztów.	<b>5%</b>
8.	<b>Ryzyko upadku systemu</b>	W ramach kryterium oceniany będzie rozkład ryzyk pomiędzy strony umowy – publiczną i prywatną, przy czym przerzucenie nadmiernych ryzyk na podmiot prywatny skutkuje znacznym ryzykiem upadku systemu.	<b>15%</b>
<b>łącznie:</b>			<b>100%</b>

Źródło: Opracowanie własne



## 5.2. Ocena poszczególnych modeli

W poniższych tabelach zaprezentowano ocenę poszczególnych modeli, według przyjętych kryteriów analizy wielokryterialnej oraz sumaryczną ocenę każdego z nich.

### 5.2.1. Model I - Koncesja

**Tabela 4: Model I - Analiza wielokryterialna**

Lp.	Nazwa kryterium	Waga	Punkty (1-4)	Uzasadnienie przyznanej punktacji	Ocena ważona
1.	Wpływ podmiotu publicznego na taryfy	15%	2	Realizacja modelu I - Koncesyjnego wymaga, aby Operator, w chwili zawarcia umowy, znał warunki brzegowe dotyczące możliwości do wprowadzenia taryf - oznacza to, że warunki pozostają niezmiennie przez okres trwania umowy, co istotnie ogranicza wpływ podmiotu publicznego na taryfy (ogranicza się on w zasadzie do etpu zawarcia umowy). Co więcej, w modelu koncesyjnym opłaty od użytkowników muszą stanowić główne źródło wynagrodzenia Operatora - co w praktyce przełoży się na znaczne ograniczenie dostępności cenowej systemu.	0,3
2.	Motywacja Operatora do zwiększania popytu/atrakcyjności systemu	15%	4	Z uwagi na pełne uzależnienie wynagrodzenia Operatora od zrealizowanych przychodów systemu model I- Koncesja najpełniej motywuje Operatora do działań zwiększających popyt i atrakcyjność systemu.	0,6
3.	Optymalizacja technologiczna funkcjonowania systemu	15%	4	Model I - Koncesja, oparty o współpracę z jednym Operatorem, przejmującym ryzyko rynkowe związane z funkcjonowaniem systemu, zapewnia optymalne wykorzystanie dostarczonego sprzętu i infrastruktury (optymalizacja technologiczna).	0,6
4.	Optymalizacja kosztowa funkcjonowania systemu	15%	4	W Modelu I Operator ponosi większość ryzyka ekonomicznego funkcjonowania systemu - z tego względu jest wysoce zmotywowany do optymalizacji kosztów jego funkcjonowania - tak na etapie ofertowania, jak i na etapie funkcjonowania systemu. Model I Pozwala również ograniczyć, po stronie publicznej koszty związane z kontraktowaniem - prowadzone jest wyłącznie jedno postępowanie.	0,6
5.	Możliwość uzyskania dofinansowania	10%	1	Model nie stwarza możliwości pozyskania finansowania przez GZM.	0,1
6.	Możliwość zakwalifikowania części wydatków Podmiotu Publicznego jako wydatki majątkowe	10%	1	Model nie umożliwia ujęcia części wydatków strony publicznej, związanych z realizacją GZRM jako wydatków majątkowych.	0,1
7.	Sytuacja po zakończeniu kontraktu	5%	4	Po zakończeniu kontraktu GZM ma pełną swobodę co do dalszych działań w obszarze roweru metropolitalnego. Nie będąc w posiadaniu sprzętu ani infrastruktury związanych z realizacją zakończonej umowy, może dokonać wyboru kolejnej, bardziej nowoczesnej/odpowiadającej potrzebom technologii, bez konieczności zapewnienia właściwego wykorzystania pozostałych po zakończonym kontrakcie środków trwałych.	0,2
8.	Ryzyko upadku systemu	15%	1	Model I - Koncesja, przenoszący większość ryzyk na Operatora, stwarza największe, wśród porównywanych modeli, ryzyko upadku systemu. Należy również podkreślić, że w przypadku ewentualnych kłopotów z realizacją umowy Koncesji, strona publiczna nie ma prawnej możliwości udzielenia wsparcia Operatorowi.	0,15
<b>łącznie:</b>					<b>2,65</b>

Źródło: Opracowanie własne



## 5.2.2. Model II – usługa PZP

**Tabela 5: Model II - analiza wielokryterialna**

Lp.	Nazwa kryterium	Waga	Punkty (1-4)	Uzasadnienie przyznanej punktacji	Ocena ważona
1.	<b>Wpływ podmiotu publicznego na taryfy</b>	15%	4	Realizacja modelu II- usługa pzp, umożliwia podmiotowi publicznemu zachowanie pełnego wpływu na stosowane taryfy, w całym okresie trwania umowy. GZM zachowa więc pełną elastyczność w zakresie możliwości integracji taryfowej (nie będzie ograniczany postanowieniami umowy z Operatorem). Ponadto, możliwe będzie również zapewnienie dostępności cenowej systemu (adekwatnie do możliwości budżetu).	0,6
2.	<b>Motywacja Operatora do zwiększania popytu/atrakcyjności systemu</b>	15%	3	W modelu II - usługa pzp, możliwe jest zastosowanie w umowie z Operatorem mechanizmów motywacyjnych, nakierowanych na wymuszenie proaktywnej postawy Operatora - należy mieć jednak świadomość, że ich oddziaływanie, wobec otrzymywanego wynagrodzenia za usługę, będzie ograniczone.	0,45
3.	<b>Optymalizacja technologiczna funkcjonowania systemu</b>	15%	4	Model II - usługa pzp, oparty o współpracę z jednym Operatorem, przejmującym ryzyka związane z ewentualnymi wadami funkcjonowania systemu, zapewnia optymalne wykorzystanie dostarczonego sprzętu i infrastruktury (optymalizacja technologiczna).	0,6
4.	<b>Optymalizacja kosztowa funkcjonowania systemu</b>	15%	4	W Modelu II Operator, mając stałe wynagrodzenie jest zmotywowany do kontroli kosztów funkcjonowania systemu. Na etapie ofertowania natomiast stara się optymalizować koszty aby złożyć konkurencyjną ofertę. Model Pozwala również ograniczyć, po stronie publicznej koszty związane z kontraktowaniem - prowadzone jest wyłącznie jedno postępowanie.	0,6
5.	<b>Możliwość uzyskania dofinansowania</b>	10%	1	Model nie stwarza możliwości pozyskania finansowania przez GZM.	0,1
6.	<b>Możliwość zakwalifikowania części wydatków Podmiotu Publicznego jako wydatki majątkowe</b>	10%	1	Model nie umożliwia ujęcia części wydatków strony publicznej, związanych z realizacją GZRM jako wydatków majątkowych.	0,1
7.	<b>Sytuacja po zakończeniu kontraktu</b>	5%	4	Po zakończeniu kontraktu GZM ma pełną swobodę co do dalszych działań w obszarze roweru metropolitalnego. Nie będąc w posiadaniu sprzętu ani infrastruktury związanych z realizacją zakończonej umowy, może dokonać wyboru kolejnej, bardziej nowoczesnej/odpowiadającej potrzebom technologii, bez konieczności zapewnienia właściwego wykorzystania pozostałych po zakończonym kontrakcie środków trwałych.	0,2
8.	<b>Ryzyko upadku systemu</b>	15%	4	Model II - usługa pzp, w którym strona publiczna ponosi ryzyka rynkowe związane z funkcjonowaniem systemu (ryzyko popytu), nie stwarza istotnego ryzyka upadku systemu.	0,6
<b>łącznie</b>					<b>3,25</b>

Źródło: Opracowanie własne



### 5.2.3. Model III – dostawa i usługa

**Tabela 6: Model III - analiza wielokryterialna**

Lp.	Nazwa kryterium	Waga	Punkty (1-4)	Uzasadnienie przyznanej punktacji	Ocena ważona
1.	<b>Wpływ podmiotu publicznego na taryfy</b>	15%	4	Realizacja modelu III- usługa plus dostawa, umożliwiła podmiotowi publicznemu zachowanie pełnego wpływu na stosowane taryfy, w całym okresie trwania umowy. GZM zachowa więc pełną elastyczność w zakresie możliwości integracji taryfowej (nie będzie ograniczany postanowieniami umowy z Operatorem). Ponadto, możliwe będzie również zapewnienie dostępności cenowej systemu (adekwatnie do możliwości budżetu).	0,6
2.	<b>Motywacja Operatora do zwiększania popytu/attrakcyjności systemu</b>	15%	2	W modelu III - usługa plus dostawa, możliwe jest zastosowanie w umowie z Operatorem mechanizmów motywacyjnych, nakierowanych na wymuszenie proaktywnej postawy Operatora - należy mieć jednak świadomość, że ich oddziaływanie, wobec otrzymywanego wynagrodzenia, będzie ograniczone.	0,3
3.	<b>Optymalizacja technologiczna funkcjonowania systemu</b>	15%	4	Model III - dostawa plus usługa, oparty o współpracę z jednym Operatorem, przejmującym ryzyka związane z ewentualnymi wadami funkcjonowania systemu, zapewnia optymalne wykorzystanie dostarczonego sprzętu i infrastruktury (optymalizacja technologiczna).	0,6
4.	<b>Optymalizacja kosztowa funkcjonowania systemu</b>	15%	4	W Modelu III Operator, mając stałe wynagrodzenie jest zmotywowany do kontroli kosztów funkcjonowania systemu. Na etapie ofertowania natomiast stara się optymalizować koszty aby złożyć konkurencyjną ofertę. Model III pozwala również ograniczyć, po stronie publicznej koszty związane z kontraktowaniem - prowadzone jest wyłącznie jedno postępowanie.	0,6
5.	<b>Możliwość uzyskania dofinansowania</b>	10%	4	Wydzielenie w zamówieniu części dotyczącej majątku (elementu dostawy) stwarza możliwość uzyskania dofinansowania na zakup - oczywiście wyłącznie pod warunkiem, że pojawiłyby się odpowiednie środki.	0,4
6.	<b>Możliwość zakwalifikowania części wydatków Podmiotu Publicznego jako wydatki majątkowe</b>	10%	4	Wydzielenie w zamówieniu części dotyczącej majątku (elementu dostawy) stwarza możliwość zakwalifikowania wydatków związanych z zakupem jako wydatki majątkowe.	0,4
7.	<b>Sytuacja po zakończeniu kontraktu</b>	5%	1	Po zakończeniu kontraktu GZM pozostaje właścicielem nabytego sprzętu i infrastruktury - kontynuując wykonywanie zadania dotyczącego roweru metropolitalnego, powinna więc zagospodarować posiadane środki trwale. Fakt ten (zależnie od rodzaju i stanu posiadanych środków) może stać się znacznym utrudnieniem - ewentualny niezamortyzowany sprzęt, który powinien zostać wykorzystany, może bowiem istotnie ograniczać możliwości rozwoju systemu. Konieczność operowania na sprzęcie dostarczonym przez GZM może ponadto znacznie ograniczać konkurencję w przetargu na wyłonienie kolejnego operatora - co znacząco przełoży się na atrakcyjność ofert, a także może stanowić zarzut formalny.	0,05
8.	<b>Ryzyko upadku systemu</b>	15%	2	Model III - usługa plus dostawa, w którym strona publiczna ponosi ryzyka rynkowe związane z funkcjonowaniem systemu (ryzyko popytu), nie stwarza istotnego ryzyka upadku systemu. Wyjątek stanowią sytuacje w których niewłaściwe ukształtowanie proporcji pomiędzy dostawą a usługą, może skłaniać Operatora do przedwczesnego wycofania się z kontraktu.	0,3
<b>łącznie:</b>					3,25

Źródło: Opracowanie własne



## 5.2.4. Model IV – dwa zamówienia

**Tabela 7: Model IV - analiza wielokryterialna**

Lp.	Nazwa kryterium	Waga	Punkty (1-4)	Uzasadnienie przyznanej punktacji	Ocena ważona
1.	<b>Wpływ podmiotu publicznego na taryfy</b>	15%	4	Realizacja modelu IV- dwa zamówienia, umożliwiła podmiotowi publicznemu zachowanie pełnego wpływu na stosowane taryfy, w całym okresie trwania umowy. GZM zachowa więc pełną elastyczność w zakresie możliwości integracji taryfowej (nie będzie ograniczany postanowieniami umowy z Operatorem). Ponadto, możliwe będzie również zapewnienie dostępności cenowej systemu (adekwatnie do możliwości budżetu).	0,6
2.	<b>Motywacja Operatora do zwiększania popytu/atrakcyjności systemu</b>	15%	2	W modelu IV- dwa zamówienia możliwe jest zastosowanie w umowie z Operatorem mechanizmów motywacyjnych, nakierowanych na wymuszenie proaktywnej postawy Operatora - należy mieć jednak świadomość, że ich oddziaływanie, wobec otrzymywanego wynagrodzenia, będzie ograniczone.	0,3
3.	<b>Optymalizacja technologiczna funkcjonowania systemu</b>	15%	1	Model IV - dwa zamówienia, w którym GZM zamawia elementy systemu, a następnie wyłącza operatora, który miałby wykorzystywać posiadany przez GZM sprzęt i infrastrukturę nie pozwala na optymalizację technologiczną systemu - brak jest synergii pomiędzy dostawą i operowaniem.	
4.	<b>Optymalizacja kosztowa funkcjonowania systemu</b>	15%	1	Zachodząca w modelu IV rodzaju relacja pomiędzy właścicielem/dostawcą infrastruktury a Operatorem prowadzi nieuchronnie do konfliktów na tle ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za ewentualne wady funkcjonowania systemu i potencjalnie generuje dodatkowe koszty dla GZM. Również sama konieczność prowadzenia dwóch postępowań zwiększa po stronie publicznej koszty związane z kontraktowaniem.	0,15
5.	<b>Możliwość uzyskania dofinansowania</b>	10%	4	Wydzielenie jako odrębnego zamówienia dostawy majątku stwarza możliwość uzyskania dofinansowania na zakup - oczywiście wyłącznie pod warunkiem, że pojawiłyby się odpowiednie środki.	0,4
6.	<b>Możliwość zakwalifikowania części wydatków Podmiotu Publicznego jako wydatki majątkowe</b>	10%	4	Wydzielenie jako odrębnego zamówienia dostawy majątkustwarza możliwość zakwalifikowania wydatków związanych z zakupem jako wydatki majątkowe.	0,4
7.	<b>Sytuacja po zakończeniu kontraktu</b>	5%	2	Po zakończeniu kontraktu GZM pozostaje właścicielem nabytego sprzętu i infrastruktury - kontynuując wykonywanie zadania dotyczącego roweru metropolitalnego, powinna więc zagospodarować posiadane środki trwałe. Fakt ten (zależnie od rodzaju i stanu posiadanych środków) może stać się znacznym utrudnieniem - ewentualny niezamortyzowany sprzęt, który powinien zostać wykorzystany, może bowiem istotnie ograniczać możliwości rozwoju systemu. Konieczność operowanie na sprzęcie dostarczonym przez GZM może ponadto znacznie ograniczać konkurencję w przetargu na wyłonienie kolejnego operatora - co znacząco przełoży się na atrakcyjność ofert, a także może stanowić zarzut formalny.	0,1
8.	<b>Ryzyko upadku systemu</b>	15%	2	Model IV - dwa zamówienia, w którym strona publiczna ponosi ryzyka rynkowe związane z funkcjonowaniem systemu (ryzyko popytu), nie stwarza istotnego ryzyka upadku systemu.	0,3
<b>łącznie:</b>					<b>2,25</b>

Źródło: Opracowanie własne



## 5.2.5. Model V – zamówienie plus koncesja

**Tabela 8: Model V - analiza wielokryterialna**

Lp.	Nazwa kryterium	Waga	Punkty (1-4)	Uzasadnienie przyznanej punktacji	Ocena ważona
1.	<b>Wpływ podmiotu publicznego na taryfy</b>	15%	2	Realizacja modelu V- zamówienie plus koncesja wymaga, aby Operator, w chwili zawarcia umowy, znał warunki brzegowe dotyczące możliwych do wprowadzenia taryf - oznacza to, że warunki pozostają niezmiennie przez okres trwania umowy, co istotnie ogranicza wpływ podmiotu publicznego na taryfy (ogranicza się on w zasadzie do etpu zawarcia umowy). Co więcej, w modelu koncesyjnym opłaty od użytkowników muszą stanowić główne źródło wynagrodzenia Operatora - co w praktyce przełoży się na znaczne ograniczenie dostępności cenowej systemu.	0,3
2.	<b>Motywacja Operatora do zwiększania popytu/atrakcyjności systemu</b>	15%	4	Model V- zamówienie plus koncesja, z uwagi na pełne uzależnienie wynagrodzenia Operatora od zrealizowanych przychodów systemu najlepiej motywuje Operatora do działań zwiększających popyt i atrakcyjność systemu.	0,6
3.	<b>Optymalizacja technologiczna funkcjonowania systemu</b>	15%	1	Model V - zamówienie plus koncesja, w którym GZM zamawia elementy systemu, a następnie wylania operatora, który miałby wykorzystywać posiadany przez GZM sprzęt i infrastrukturę nie pozwala na optymalizację technologiczną systemu - brak jest synergii pomiędzy dostawą i operowaniem.	0,15
4.	<b>Optymalizacja kosztowa funkcjonowania systemu</b>	15%	1	Zachodząca w modelu IV rodzaju relacja pomiędzy właścicielem/dostawcą infrastruktury a Operatorem prowadzi nieuchronnie do konfliktów na tle ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za ewentualne wady funkcjonowania systemu i potencjalnie generuje dodatkowe koszty dla GZM. Również sama konieczność prowadzenia dwóch postępowań zwiększa po stronie publicznej koszty związane z kontraktowaniem.	0,15
5.	<b>Możliwość uzyskania dofinansowania</b>	10%	4	Wydzielenie jako odrębnego zamówienia dostawy majątku stwarza możliwość uzyskania dofinansowania na zakup - oczywiście wyłącznie pod warunkiem, że pojawiłyby się odpowiednie środki.	0,4
6.	<b>Możliwość zakwalifikowania części wydatków Podmiotu Publicznego jako wydatki majątkowe</b>	10%	4	Wydzielenie jako odrębnego zamówienia dostawy majątku stwarza możliwość zakwalifikowania wydatków związanych z zakupem jako wydatki majątkowe.	0,4
7.	<b>Sytuacja po zakończeniu kontraktu</b>	5%	2	Po zakończeniu kontraktu GZM pozostaje właścicielem nabytego sprzętu i infrastruktury - kontynuując wykonywanie zadania dotyczącego roweru metropolitalnego, powinna więc zagospodarować posiadane środki trwale. Fakt ten (zależnie od rodzaju i stanu posiadanych środków) może stać się znacznym utrudnieniem - ewentualny niezamortyzowany sprzęt, który powinien zostać wykorzystany, może bowiem istotnie ograniczać możliwości rozwoju systemu. Konieczność operowanie na sprzęcie dostarczonym przez GZM może ponadto znacznie ograniczać konkurencję w przetargu na wyłonienie kolejnego operatora - co znacząco przełoży się na atrakcyjność ofert, a także może stanowić zarzut formalny.	0,1
8.	<b>Ryzyko upadku systemu</b>	15%	2	Model V - zamówienie plus koncesja, przenosi większość ryzyk na Operatora. Stwarza więc znaczące ryzyko upadku systemu - choć należy zaznaczyć, że wobec poniesienia kosztów zakupu sprzętu i infrastruktury przez stronę publiczną, ryzyko to jest nieco mniejsze niżeli w przypadku modelu I.	0,3
<b>Łącznie:</b>					<b>2,4</b>

Źródło: Opracowanie własne





## 5.2.6. Model VI - Spółka

**Tabela 9: Model VI - analiza wielokryterialna**

Lp.	Nazwa kryterium	Waga	Punkty (1-4)	Ocena ważona
1.	<b>Wpływ podmiotu publicznego na taryfy</b>	15%	3	0,45
2.	<b>Motywacja Operatora do zwiększania popytu/atrakcyjności systemu</b>	15%	3	0,45
3.	<b>Optymalizacja technologiczna funkcjonowania systemu</b>	15%	2	0,3
4.	<b>Optymalizacja kosztowa funkcjonowania systemu</b>	15%	2	0,3
5.	<b>Możliwość uzyskania dofinansowania</b>	10%	4	0,4
6.	<b>Możliwość zakwalifikowania części wydatków Podmiotu Publicznego jako wydatki majątkowe</b>	10%	4	0,4
7.	<b>Sytuacja po zakończeniu kontraktu</b>	5%	4	0,2
8.	<b>Ryzyko upadku systemu</b>	15%	4	0,6
<b>łącznie:</b>				<b>3,1</b>

Źródło: Opracowanie własne



### 5.3. Analiza wielokryterialna – podsumowanie i wnioski

W tabeli poniżej zaprezentowane zestawienie uzyskanych wyników oceny modeli.

**Tabela 10: Analiza wielokryterialna - wyniki**

Model	Ocena
Model I - Koncesja	2,65
Model II - usługa pzp	3,25
Model III - usługa plus dostawa	3,25
Model IV- dwa zamówienia	2,25
Model V - zamówienie plus koncesja	2,4
Model VI - Spółka	3,1

*Źródło: Opracowanie własne*

Najkorzystniej ocenione zostały modele II – usługa pzp oraz model III – usługa plus dostawa, które otrzymały jednakową ilość punktów.

Wysoką ocenę otrzymał również model VI, zakładający powołanie dedykowanej Spółki do operowania systemem roweru publicznego. Ocena pozostałych modeli jest natomiast wyraźnie niższa (poniżej 3).

Wynik analizy wielokryterialnej nie pozwala na jednoznaczne wskazanie rekomendowanego modelu. Z tego względu, analizę trzech najlepszych modeli uzupełniono o analizę SWOT.



## 6. Analiza SWOT wybranych modeli

Poniższe tabele przedstawiają podsumowanie przeprowadzonej analizy SWOT dla modeli 2,3, i 6.

**Tabela 11: Model II - SWOT**

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"><li>Jeden operator odpowiedzialny za dostarczenie, wdrożenie i utrzymanie systemu – klarowna odpowiedzialność, stosunkowo prosta obsługa kontraktu</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Brak możliwości wydzielenia wydatków majątkowych w budżetach samorządów</li></ul>
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"><li>Po zakończeniu trwania kontraktu – możliwość dokonania „nowego otwarcia”</li></ul>	

Źródło: Opracowanie własne

**Tabela 12: Model III - SWOT**

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"><li>Jeden operator odpowiedzialny za dostarczenie, wdrożenie i utrzymanie systemu – klarowna odpowiedzialność, stosunkowo prosta obsługa kontraktu</li><li>Możliwość wydzielenia wydatków majątkowych w budżetach samorządów</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Po zakończeniu trwania kontraktu – konieczność zagospodarowania pozostałych środków trwałych, co może istotnie blokować możliwości technologiczne/rozwojowe</li></ul>
Szanse	Zagrożenia
	<ul style="list-style-type: none"><li>Operator wykorzystuje środki trwałe Zamawiającego – prawdopodobnie niewielka dbałość o ich stan po zakończeniu kontraktu</li><li>Brak/ograniczona możliwość technologicznej „odnowy” systemu w trakcie kontraktu (własność Zamawiającego)</li></ul>

Źródło: Opracowanie własne



**Tabela 13: Model VI - SWOT**

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"><li>Pełna kontrola GZM nad Spółką – Operatorem, właściwa podmiotom in-house</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Ograniczona dyscyplina kosztowa po stronie Spółki (ze względu na możliwość pozyskania wsparcia)</li></ul>
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"><li>Stabilny i trwały rozwój systemu w jednym podmiocie – wieloletnia perspektywa podejmowanych działań</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Niemożność odzyskania przez GZM VAT od przedsięwzięcia (gdy przychody zostają w Spółce)</li><li>Trudności z pozyskaniem know-how i zbudowaniem kompetentnego zespołu</li></ul>

Źródło: Opracowanie własne

### Wnioski z analizy SWOT

1. Model VI – Spółka, charakteryzuje się unikalnymi szansami (rozwój systemu) i zagrożeniami (VAT, kwestia kompetencji). Spośród tych ostatnich, szczególnie istotna jest kwestia możliwych trudności z pozyskaniem know – how i zbudowaniem kompetentnego zespołu, co w ostatecznym rozrachunku może uniemożliwić prawidłowe funkcjonowanie systemu. Z powyższych względów, jak również wobec nieco niższej oceny w analizie wielokryterialnej, odstąpiono od rekomendowania modelu VI.
2. Uwzględniając wyniki analizy SWOT, jako model rekomendowany wskazać należy model II – usługa. W odróżnieniu od modelu III nie stwarza on bowiem istotnych zagrożeń.
3. Należy zaznaczyć, że istotność słabych stron i zagrożeń generowanych przez model III wynika przede wszystkim ze ścisłego powiązania nabywanych środków trwałych z technologią, w której realizowany jest system roweru publicznego. Kwestie te istotnie stracą na znaczeniu, gdyby dostawa miała dotyczyć elementów o charakterze uniwersalnym. Stąd na etapie analizy finansowej rozważyć należy wprowadzenie do modelu 2 drobnego elementu dostawy, odnoszącego się do stacji rowerowych – pod warunkiem analizowania wariantów, które nie zakładają ich przystosowania do konkretnej technologii.



## 7. Podsumowanie i rekomendacje

1. W toku prowadzonych analiz zidentyfikowano 6 możliwych modeli biznesowo – organizacyjnych systemu roweru publicznego.
2. Dokonano analizy możliwości powołania przez GZM dedykowanej Spółki dla przedmiotowego zadania i stwierdzono, że:
  - a. Powołanie Spółki jest prawnie dopuszczalne;
  - b. Możliwe jest funkcjonowanie Spółki operatorskiej w reżimie in-house, z tym zastrzeżeniem, że Spółka taka nie może posługiwać się podwykonawcami;
  - c. Wobec powyższego zidentyfikowano konieczność przejściowego finansowania Spółki z kapitałów – w pierwszej fazie działalności, poświęconej budowie kompetencji.
3. W wyniku przeprowadzonej analizy wielokryterialnej najwyższą punktację otrzymały: model 2 – 3,25 pkt, model 3 – 3,25 pkt oraz model 6 – 3,1pkt.
4. Uzupełniająco, przeprowadzono analizę SWOT najwyższej ocenionych modeli, w wyniku której jako model rekomendowany wskazano **model 2 – usługa**.



## Spis tabel

Tabela 1: Porównanie umów funkcjonujących w Polsce .....	8
Tabela 2: Wady i zalety funkcjonujących umów .....	12
Tabela 3: Analiza wielokryterialna - przyjęte kryteria .....	42
Tabela 4: Model I - Analiza wielokryterialna .....	44
Tabela 5: Model II - analiza wielokryterialna .....	45
Tabela 6: Model III - analiza wielokryterialna .....	46
Tabela 7: Model IV - analiza wielokryterialna .....	47
Tabela 8: Model V - analiza wielokryterialna .....	48
Tabela 9: Model VI - analiza wielokryterialna .....	49
Tabela 10: Analiza wielokryterialna - wyniki .....	50
Tabela 11: Model II - SWOT.....	51
Tabela 12: Model III - SWOT.....	51
Tabela 13: Model VI - SWOT .....	52

## Spis Rycin

Rycina 1: Model 1 - Koncesja .....	14
Rycina 2: Model 2 - usługa PZP .....	15
Rycina 3: Model 3 - usługa i dostawa PZP .....	16
Rycina 4: Model 4 - 2 zamówienia .....	17
Rycina 5: Model 5 - zamówienie i koncesja.....	19
Rycina 6: Założenia biznesowe Spółki - stan docelowy .....	28



## Wykaz źródeł

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE 2012 C 326/47);
2. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730);
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą "Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia" (Dz. U. 2017, poz. 1290);
4. Uchwała Nr V/1/2018 Zgromadzenia GZM z 16 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia Statutu związku metropolitalnego "Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia";
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. 2019, poz. 712);
6. Ustawa z dnia 8 marca 2020 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2020, poz. 713);
7. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1133);
8. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1526);
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. 2019, poz. 1843);
10. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2019, poz. 2019);
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869);
12. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 106);
13. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2011 r., sygn. , III CZP 22/11;
14. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. I SA/Bk 1754/17;
15. NIK, Informacja o wynikach kontroli: Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, grudzień 2015 r.;
16. RIO w Olsztynie, pismo z dnia 6 czerwca 2017, znak RIO.III072-52/2017;
17. RIO w Zielonej Górze, pismo z dnia 4 października 2011 r., znak RIOV – 070/87/2011;
18. Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 21 listopada 2016 r., znak 1462-IPPP2.4512.702.2016.2.AO;
19. Interpretacja Dyrektora Krajowej Administracji Skarbowej z 27 lipca 2017 r., znak 0114-KDIP4.4012.207.2017.1.AS.