

OPINIA NR 49/2020
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 4 czerwca 2020.

w sprawie poprawki nr 1, poprawki nr 2 oraz poprawki nr 3 wniesionych przez Pana Łukasza Wantucha Radnego Miasta Krakowa do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa zmieniającej uchwałę nr XXI/231/11 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji miejskiej realizowanej na obszarze Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, które przystąpiły do porozumienia w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego (z późn.zm.) - druk nr 1219.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r., poz. 7074) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie poprawkę nr 1, poprawkę nr 2 oraz poprawkę nr 3** wniesione przez Pana Łukasza Wantucha Radnego Miasta Krakowa do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa zmieniającej uchwałę nr XXI/231/11 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji miejskiej realizowanej na obszarze Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, które przystąpiły do porozumienia w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego (z późn.zm.) - **druk nr 1219.**

UZASADNIENIE

Poprawka nr 1 wprowadza dla pierwszych 100 osób sposobność nabycia biletu okresowego pn. SuperBilet, obowiązującego w I strefie biletowej na całej sieci Komunikacji Miejskiej w Krakowie (KMK), w cenie 365 zł na okres 12 miesięcy, bez możliwości jego zwrotu. Warunkiem koniecznym przy zakupie biletu jest posiadanie ważnej Karty Krakowskiej.

Poprawka nr 2 również wprowadza dla pierwszych 100 osób, możliwość zakupu w cenie 45 zł SuperBiletu o jednakowych, jak w pierwszej propozycji parametrach. Do nabycia biletu niezbędne jest posiadanie ważnej Karty Krakowskiej oraz podpisanie dwuletniej umowy bez możliwości wypowiedzenia, jednakże uwzględniającej cesję na rzecz osoby trzeciej.

Odnosząc się do propozycji objętych poprawkami nr 1 i nr 2 należy zaznaczyć, że wprowadzenie opisanego biletu w cenniku taryfowym KMK wiązałoby się z ustaleniem dodatkowych profitów dla grupy odbiorców już uprzywilejowanych, którzy dysponując statusem Karty Krakowskiej, zgodnie z zapisami obowiązującej uchwały tzw. taryfowej, mogą dokonać zakupu biletu okresowego tańszego o ok. 35% w stosunku do biletu normalnego. Należy również w tym miejscu przypomnieć warunki konieczne do spełnienia w przypadku chęci uczestnictwa w programie pn. Karta Krakowska. Mianowicie, aby przystąpić do programu trzeba być zameldowanym na pobyt stały na terenie Krakowa lub rozliczać podatek dochodowy od osób fizycznych w urzędzie skarbowym właściwym dla osoby zamieszkałej na terenie Miasta, ze wskazaniem Miasta jako miejsca swego zamieszkania, bez względu na to czy jest osiągany dochód. Druga z wyszczególnionych kwestii wiąże się z przenoszeniem podatków do Krakowa i może dotyczyć m.in. osób mieszkających w gminach sąsiednich, również dojeżdżających do pracy lub szkół

w Krakowie, a które mieszkając poza Miastem nie będą miały możliwości przystąpienia do programu. Warto zaznaczyć, że aktualnie program Karty Krakowskiej proponuje znacznie bardziej atrakcyjne ceny wybranych biletów Komunikacji Miejskiej w Krakowie, w związku z czym osoby, które mają możliwość dołączenia do programu prawdopodobnie już w nim uczestniczą. Odnosząc się do wskazanej argumentacji trudno oszacować skutki finansowe będące wynikiem proponowanych zmian.

Również kwestia wprowadzenia proponowanego biletu, jako programu pilotażowego budzi wątpliwości m.in. ze względu na dobór grupy docelowej wedle kryterium pierwszej setki chętnych osób. Wyniki uzyskane w sposób takiego działania z pewnością nie mogłyby stanowić podstawy do wysnuwania wniosków na temat możliwej struktury sprzedaży biletów np. przy późniejszej próbie wprowadzenia SuperBiletu na stałe do oferty taryfowej KMK. Dodatkowo wskazane poprawki nie przewidują uwzględnienia SuperBiletu w formie ulgowej, a tym samym wykluczają grupę odbiorców posiadających status Karty Krakowskiej, którym zgodnie z zapisami w poszczególnych ustawach oraz obowiązującym akcie prawa miejscowego przysługuje uprawnienie do przejazdów ulgowych środkami KMK. Co więcej, zwraca się uwagę na istotne błędy formalne dotyczące spełnienia warunku, jakim jest samo posiadanie Karty Krakowskiej. Zaznaczyć należy, iż Karta Krakowska jest jedynie narzędziem, nośnikiem biletowym i nie ulega przedawnieniu. Innymi słowy, posiadanie Karty Krakowskiej nie wiąże się bezpośrednio z posiadaniem ważnego statusu Karty Krakowskiej. Dodatkowo, uprawnienia te mogą być zapisane także na innych nośnikach, np. Krakowskiej Karcie Miejskiej, Małopolskiej Karcie Aglomeracyjnej, czy Elektronicznej Legitymacji Studenckiej.

Ponadto zgłoszone przez Pana Radnego poprawki nr 1 i 2 do projektu uchwały zmieniającej uchwałę tzw. taryfową, nie uwzględniają istniejących ograniczeń wynikających z zapisów kilku uchwał Rady Miasta Krakowa, związanych z możliwością uzyskania statusu Karty Krakowskiej na okres 1 roku. Podobnie jak w zamyśle przedstawionych poprawek nr 1 i 2, również w celu zakupu biletu mieszkańca niezbędne jest posiadanie statusu Karty Krakowskiej. Każda osoba, która chciałaby nabyć ten bilet, ma obowiązek wcześniej zapisać uprawnienia na wybranym nośniku. Pasażer podróżujący na bilecie mieszkańca, w dzień zakupu biletu musi posiadać uprawnienia Karty Krakowskiej. Bilet ten można nabyć w ostatnim dniu ważności powyższego statusu lub nawet skorzystać z 30-dniowej przedsprzedaży biletów okresowych. Wprowadzenie blokady w postaci nabycia takiego biletu jedynie na 3 miesiące powoduje wykluczenie bezprawnego korzystania z biletu mieszkańca w okresie długoterminowym. W przypadku poprawki nr 2 dopuszczony został dwuletni okres podpisania umowy, nakładający wymóg posiadania Karty Krakowskiej jedynie w dniu jej zawarcia. Dodatkowo zapis umożliwiający cesję zezwala na scedowanie uprawnień na osobę trzecią, która może nie być beneficjentem programu pn. Karta Krakowska, ponieważ konieczność posiadania Karty Krakowskiej dotyczy, jak już podkreślono, jedynie momentu zakupu. Co więcej, poprawka nr 1 i 2 wyklucza możliwość zwrotu proponowanego biletu, co stoi w sprzeczności z zapisami § 7 ust. 1 obowiązującej uchwały tzw. taryfowej, który dopuszcza zwrot biletu okresowego wykupionego na okres dłuższy niż 1 miesiąc.

Niezależnie od powyższego, zwraca się szczególną uwagę na treść zapisu poprawki nr 2, dopuszczającej możliwość zakupu SuperBiletu w cenie 45 zł przy umowie terminowej. Tak sformułowana poprawka wskazuje na dowolność w interpretacji częstotliwości dokonania opłaty za wskazany bilet. Intencją projektodawcy było prawdopodobnie przyjęcie sposobności nabycia biletu w cenie 45 zł miesięcznie. Natomiast proponowany zapis można rozumieć, jako dokonanie jednorazowej opłaty za cały okres obowiązywania umowy. Należy pamiętać, iż zgodnie z Działem I, Rozdziałem 1, § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283):

„§ 6. Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.”,

a także w nawiązaniu do Działu VI:

„§ 141. Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1–7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.”.

Nie bez znaczenia pozostają koszty związane z próbą wprowadzenia przedmiotowego programu pilotażowego. Należy mieć na względzie znaczną obniżkę ceny SuperBiletu w stosunku do korzystnej oferty ceny biletu mieszkańca. Drugim aspektem są wydatki związane z dostosowaniem systemu operatorów dystrybucji biletów KMK w ramach obsługi programu pilotażowego dla wąskiej grupy odbiorców. Ponadto zwraca się uwagę na fakt, że poprawki nr 1 i 2 nie określają terminu wejścia w życie proponowanych zmian, czego efektem w przypadku podjęcia projektu uchwały oraz poprawek, byłoby wprowadzenie przepisów w życie w terminie 14 dni od publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego. Natomiast działanie obejmujące dodanie nowych pozycji w cenniku taryfowym KMK jest także czasochłonne i wymaga m.in. istotnych ustaleń z operatorami sprzedaży biletów KMK, a następnie podjęcia odpowiednich kroków w wielu obszarach systemu dystrybucji biletów KMK. Kolejne zagadnienie wiąże się z powszechnym obowiązkiem informacyjnym w zakresie przekazania potencjalnym zainteresowanym informacji m.in. o możliwości przystąpienia do programu.

Poprawka nr 3 do projektu uchwały proponuje w punkcie pierwszym likwidację biletu 20-minutowego oraz miesięcznego imiennego na 2 linie. W punkcie drugim wprowadza się korekty cenowe podwyższając cenę biletu normalnego na 1 linię z 69 zł na 80 zł (ulgowego z 34,50 zł na 40 zł), a także cenę biletu normalnego sieciowego ze 106 zł na 117 zł (ulgowego z 53 zł na 58,50 zł) przy jednoczesnym pozostawieniu cen analogicznych biletów mieszkańca na obecnym poziomie. Punkt trzeci odnosi się do obniżenia ceny biletu sieciowego mieszkańca z 69 zł na 58 zł w przypadku biletu normalnego (z 34,50 zł na 29 zł przy bilecie ulgowym). Poprawka nie uszczegóławia, iż powyższe zmiany dotyczą I strefy biletowej obejmującej terytorium Gminy Miejskiej Kraków. Należy zaznaczyć, że zapisy ujęte w punktach 2 oraz 3, dotyczące ceny biletu sieciowego mieszkańca są ze sobą sprzeczne. Co więcej, propozycja obejmuje wprowadzenie opisanych zmian z dniem 1 stycznia 2020 r., co nie może zostać zrealizowane ze względu na datę wsteczną. Bilet 20-minutowy jest obecnie najbardziej popularnym biletom do kasowania KMK. W porównaniu do biletu dla 1 osoby/50-minutowego, bilet ważny przez 20 minut od momentu skasowania wybierany jest ponad dwukrotnie częściej. Spełnia on zadanie umożliwienia podróży na krótkich dystansach, głównie osobom rzadziej korzystającym z transportu zbiorowego oraz turystom.

Zwraca się uwagę, iż zgodnie z brzmieniem poprawki nr 3, uwzględniając zapisy określone w pkt. 2 i pkt. 3, dojdzie do pogłębienia różnicy cenowej (obecnie wynoszącej nawet ok. 35%) pomiędzy biletami ogólnodostępnymi dla wszystkich pasażerów oraz biletami mieszkańca, których zakup mogą zrealizować pasażerowie posiadający uprawnienia Karty Krakowskiej. Podwyższenie cen w I strefie biletowej dotyczy również w znacznym stopniu pasażerów, których Gmina Miejska Kraków, tworząc system „Parkuj i jedź”, zachęcała do pozostawiania samochodów osobowych na obrzeżach Miasta, bezpośrednio przy przystankach początkowych (np. pętlach tramwajowych), a następnie do korzystania z KMK. Bilet okresowy obejmujący przejazdy publicznym transportem zbiorowym w Krakowie umożliwi także parkowanie w systemie „Parkuj i Jedź”. Przyjąć zatem należy, iż wniesione poprawki mogą wpłynąć negatywnie na cele stworzonego systemu parkingowego, którego rolą jest przejście przez transport publiczny większości podróży wykonywanych samochodami osobowymi z obszarów zewnętrznych do centrum Krakowa.

W świetle powyższego należy mieć na względzie, iż rolą Gminy Miejskiej Kraków jest organizowanie systemu Komunikacji Miejskiej w Krakowie nie tylko dla Krakowa, ale również dla gmin sąsiadujących, które przystąpiły do porozumień w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego. Biorąc pod uwagę złożone do Rady Miasta Krakowa rezolucje niektórych gmin, Kraków nie może znacząco dzielić pasażerów na „nie mieszkańców” i mieszkańców Miasta. Wynikiem kolejnych zmian wpływających na pogłębienie różnicy w cenach biletów KMK mogą być roszczenia poszczególnych gmin. Nadmieniam się, iż w związku z ogłoszeniem stanu epidemii, będącego skutkiem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, który w sposób bezpośredni wpływa na pogorszenie się sytuacji również w sektorze transportu publicznego, należy dokładnie rozważyć wszystkie inicjatywy związane z ewentualnym dodatkowym wydatkowaniem środków z budżetu Miasta Krakowa.

Niezależnie od powyższego, zaproponowana treść poprawki nr 3 jest nie do przyjęcia ze względu na niezgodność ze sztuką legislacyjną zawartą w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283). Wedle jego zapisów: „§ 85. 1. Przepisy ustawy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany.”. Aktualnie sformułowane zapisy poprawki nie odnoszą się do poszczególnych pojęć uchwały tzw. taryfowej, których dotyczą propozycje zmian, a wprowadzają nową jednostkę redakcyjną na końcu załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały. Efektem ich podjęcia byłoby pozostawienie obecnych cen i rodzajów biletów KMK, a następnie dodanie treści poprawki w ostatniej części wskazanego załącznika, co przyczyniłoby się do utrudnienia czytelności przepisów oraz ich sprzeczności.

Ponadto, wszystkie zaproponowane poprawki do projektu uchwały zmieniającej uchwałę tzw. taryfową **zawierają wady pod względem formalnym**. Podkreślenia wymaga fakt, iż dodanie § 3 nie jest możliwe do zrealizowania, gdyż paragraf ten istnieje już w pierwotnym projekcie uchwały - według druku 1219. Co więcej § 3 zawiera istotne zapisy o brzmieniu: „§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa”. Ponadto, ze względu na strukturę uchwały nr XXI/231/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie *ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji miejskiej realizowanej na obszarze Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, które przystąpiły do porozumienia w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego* (t.j. Dz. Urz. Woj. Małop. z 2018 r. poz. 941 ze zm.) zwraca się uwagę, że załącznik nr 1 do wskazanego aktu prawnego definiuje ceny biletów KMK. Natomiast opis przepisów taryfowych zawierający jednocześnie dokładne przedstawienie rodzajów biletów wraz z charakterystyką, zawarty jest w załączniku nr 3 do przedmiotowego aktu prawa miejscowego. Zatem propozycje zmian określonych przepisów powinny obejmować każdą pozycję, która jest z nimi bezpośrednio związana.

W związku z powyższym, opiniuję negatywnie poprawki nr 1, 2 i 3 do druku nr 1219.