



Kraków, 23 VIII 2019 roku

OPINIA PRAWNA
do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa

w sprawie zmiany 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 (z późn. zm.)

/projektodawca Grupa Radnych – druk nr 562/.

1. Do projektu uchwały zgłaszam następujące **uwagi o charakterze negatywnym**. Podstawa prawna projektu uchwały winna otrzymać następujące brzmienie: "Na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn.zm.) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j.Dz. U. z 2019 r. poz. 712), art. 50a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2016 z późn.zm.) art. 33a oraz art. 34a ust. 2 i Rozdział 10a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (t.j.Dz. U. z 2017 r. poz. 1983 z późn.zm.) oraz art. 32 ust. 5 i 6 oraz art. 39 ust. 2-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t. j .Dz. U. z 2019 r., poz. 1148)".

Zgodnie z przyjętą linią orzeczniczą projekt uchwały rady gminy w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji miejskiej **stanowi akt prawny objęty zadaniami związków zawodowych, zatem przed jego ewentualnym uchwaleniem przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, projekt winien podlegać opiniowaniu przez właściwe organy statutowe organizacji związkowych w trybie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych.**

W myśl przywołanego przepisu organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projekty aktów prawnych, o których mowa w art. 19 ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia.

Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w art. 19 ust. 1, wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku. Opinia związku jest przesyłana na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez organ władzy lub administracji rządowej albo organ samorządu terytorialnego w informacji określającej termin przedstawienia opinii.

Należy również podnieść, iż na podstawie art. 50a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich.

Sposób ustalenia cen, o którym mowa w § 1 projektu uchwały budzi wątpliwości natury legislacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 marca 2001 roku (sygn. akt K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51) stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, **które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego oraz że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, zaś związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Precyzja w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że ich brzmienie powinno być **jednoznaczne.**

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego ustalających opłaty za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym (w szczególności w zakresie uprawnień do ulg w opłatach za przewóz), które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Adresat każdego aktu prawnego nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Opiniujący zwraca również uwagę, iż rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich. Przez gminne przewozy pasażerskie - zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym należy rozumieć przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, **które zawarły stosowne porozumienie** lub które utworzyły związek międzygminny; inne niż przewozy powiatowe, powiatowo-gminne, metropolitalne, wojewódzkie i międzywojewódzkie.

Zważywszy na powyższe wątpliwości budzi kompetencja rady gminy do ustalenia cen biletu dla mieszkańców będących członkami Stowarzyszenia Metropolia Krakowska.

Projektodawcy proponują, aby zmiana 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 weszła w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku.** Jednocześnie jednak ceny określonych biletów, mają obowiązywać w różnych okresach czasu przypadających po dniu 1 stycznia 2020 roku. Co do zasady akt prawa miejscowego powinien wchodzić w życie w całości w jednym terminie. Odstępstwo od tej zasady może nastąpić wyjątkowo w przypadku, gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów jest niezbędne do zrealizowania celu aktu prawa miejscowego **oraz nie narusza jego spójności.**

Nadto, niżej podpisany opiniujący, w pełni podziela stanowisko oraz argumentację przedstawioną w negatywnej opinii Prezydenta Miasta Krakowa dotyczącej przedmiotowego projektu uchwały, która została zawarta w warstwie prawnej wymienionej opinii.

2. Tryb podjęcia uchwały – dwa czytania (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa – tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r. poz. 6525).
3. Zgodnie z § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa do przedmiotowego projektu uchwały Rady Miasta Krakowa zasadnym jest uzyskanie opinii Prezydenta Miasta Krakowa i właściwej komisji Rady Miasta Krakowa **jak również przedmiotowy projekt uchwały winien podlegać zaopiniowaniu przez właściwe organy statutowe organizacji związkowych w trybie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych**, o czym szerzej jest mowa w punkcie 1. niniejszej opinii prawnej.
4. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.

Otrzymują:

- Kancelaria Rady Miasta Krakowa,
- a.a

RADCA PRAWNY
Januszka
Droga Ławoszka
Kr-1229