



ZASTĘPCA PREZYDENTA
MIASTA POZNANIA

URZĄD MIASTA POZNANIA		
BIURO RADY MIASTA		
SEKRETARIAT 02		
WPLYNEŁO DNIA	2020-03-09	WPLYNEŁO DNIA
L. dz. <u>2460</u> zał. _____		
znak spr. _____		

Poznań, 9.03.2020 r.

Znak sprawy: Or-II.0006.11.2020
Nr rej.: 06032002460

Pan
Grzegorz Ganowicz
Przewodniczący
Rady Miasta Poznania

Szanowny Panie Przewodniczący,

odnosząc się do otrzymanego pismem z dnia 27 lutego 2020 r. projektu uchwały Rady Miasta Poznania (PU Nr 473/20) w sprawie wysokości opłat za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym „Taryfa Poznańska”, autorstwa pana radnego Pawła Sowy, uprzejmie informuję:

Projekt uchwały został zaopiniowany pod względem prawnym przez radcę prawnego Urzędu panią Justynę Gliszczyńską-Gniewek, która zgłosiła uwagi do projektu uchwały (w załączeniu).

Ponadto, o opinię merytoryczną w przedmiotowej sprawie wystąpiłem do Zarządu Transportu Miejskiego, po zapoznaniu się z którą, wyrażam następujące stanowisko w sprawie przedłożonego projektu uchwały:

Wskazane w projekcie uchwały kierunki rozwoju transportu zbiorowego na terenie Poznania i okolicznych gmin są zbieżne z zapisami dokumentów strategicznych Miasta i jako takie są konsekwentnie realizowane. Transport publiczny musi być niezawodny, punktualny i nieustannie rozwijany, a jego uatrakcyjnianie powinno być absolutnym priorytetem w kontekście konkurencji z transportem indywidualnym. Aby móc pracować nad rozwojem transportu publicznego wymagane są określone środki finansowe, które w obecnej sytuacji budżetowej, wynikającej m.in. ze zmniejszenia wpływów z PIT oraz znacznego wzrostu nierekompensowanych przez budżet państwa wydatków na

oświatę, stają się niewystarczające. Istotny wpływ na opisywaną sytuację ma także gwałtownie rosnąca dysproporcja między dochodami ze sprzedaży biletów a wydatkami na organizację transportu.

Proponowany przez radnego Pawła Sowę projekt uchwały zakłada pokrycie luki w finansowaniu komunikacji miejskiej poprzez wprowadzenie nowej taryfy biletowej określonej jako „Taryfa Poznańska”, która oparta została na trzech założeniach, które mojej opinii i ocenie ZTM mają bardzo niskie prawdopodobieństwo realizacji:

- 1. Założenie, że przy utrzymaniu w 2020 r. części cen biletów na niezmiennym poziomie uzyskany zostanie wzrost dochodów ze sprzedaży o 5,5 mln zł w stosunku do 2019 r.**

Podstawowe założenie wskazane w uzasadnieniu do projektu uchwały zostało oparte na średnim wzroście z lat 2016-2019. Tymczasem średnia ta jest mocno zawyżona przez bardzo duży, wręcz skokowy wzrost przychodów ze sprzedaży biletów pomiędzy rokiem 2016 i 2017 (aż o 9,5 mln zł). Średnia liczona dla lat 2017-2019 jest już o ponad 2 mln zł niższa, co ma związek m.in. z wprowadzonymi przejazdami bezpłatnymi dla uczniów szkół podstawowych.

Należy także podkreślić, że w minionych latach sieć komunikacji organizowanej przez ZTM była rozwijana poprzez zawieranie kolejnych porozumień międzygminnych przez Poznań, co miało kluczowy wręcz wpływ na wzrost sprzedaży biletów. W roku 2020 nie zostaną zawarte porozumienia z nowymi gminami, w związku z czym uzyskanie dodatkowych wpływów na poziomie 5,5 mln zł jest wysoce nierealne.

- 2. Założenie, że zmiany w Strefie Płatnego Parkowania przyniosą dodatkowy wzrost sprzedaży biletów komunikacji miejskiej o ok. 8 mln zł w ciągu 9 miesięcy 2020 roku (kwiecień-grudzień).**

Przyjęcie powyższego założenia oznacza, że we wskazanym okresie sprzedaż będzie rosła o blisko 6% w stosunku do średniej miesięcznej dla roku 2019; przy czym należy wyraźnie zaznaczyć, że jest to dodatkowy wzrost, oprócz omówionych wyżej zakładanych 5,5 mln zł z tytułu braku podwyżek cen. Niewątpliwie zmiany w Strefie Płatnego Parkowania będą dodatkowym bodźcem zachęcającym wiele osób do korzystania z komunikacji miejskiej, jednak skala tego wpływu jest zdecydowanie przeszacowana w ocenie skutków finansowych ww. projektu uchwały.

3. Założenie, że brakujące w szacunkach autora uchwały 1,5 mln zł będzie można wyrównać z rezerwy budżetowej.

Zarząd Transportu Miejskiego nie dysponuje w ramach swojego planu finansowego środkami, w stosunku do których nie wskazano na co są przeznaczone, a które można by określić jako „rezerwa budżetowa”. Gdyby takie środki we wskazanej wysokości 1,5 mln były dostępne, wówczas luka budżetowa nie wynosiłaby 15 mln zł tylko 13,5 mln i projekt uchwały ws. zmiany taryf przygotowany przez ZTM zakładałby odpowiednio niższe zmiany cen, których skutki finansowe liczone byłyby odpowiednio dla tej właśnie kwoty.

Ustosunkowując się do projektu uchwały nie sposób nie odnieść się także do wskazanej w ocenie skutków finansowych kwestii dotyczących wzrostu dochodów Miasta z podatku dochodowego opłacanego przez mieszkańców. Prognoza w ramach której przyjęto, że pozostawienie ceny biletu sieciowego dostępnego dla osób opłacających podatki w Poznaniu spowoduje, że w krótkim czasie kilka tysięcy osób (a aż kilkanaście tys. osób w roku 2021) zdecyduje się na rozliczenie PIT w Poznaniu, nie opiera się na jakichkolwiek badaniach preferencji osób, które dotąd podatków w mieście nie rozliczały, weryfikujących ich skłonność do takiej decyzji i badających warunki, jakie ze strony Miasta miałyby zostać spełnione, aby takie decyzje zostały podjęte. Prognoza ta oparta jest jedynie na stwierdzeniu, że stworzenie specjalnej taryfy preferującej osoby opłacające podatki w Poznaniu i okolicznych gminach przyczyni się znacznego wzrostu liczby osób płacących podatki. Pominięty został również fakt, iż już od 2014 roku taka taryfa – tzw. Bilety Metropolitalne – istnieje i od tego czasu ma pozytywny wpływ na decyzje dotyczące miejsca rozliczania podatku dochodowego, a mimo to, tak znacznej liczby nowych podatników nie udało się dla Poznania pozyskać. Tym samym przyjęcie kwoty wzrostu dochodów Miasta z tego tytułu na poziomie 4,6 mln w 2021 r. wydaje się być mocno przeszacowane, zaś weryfikacja realizacji tego założenia jest niezwykle trudna ze względu na brak możliwości precyzyjnego określenia powodów ewentualnych zmian w dochodach Miasta z tytułu podatku PIT.

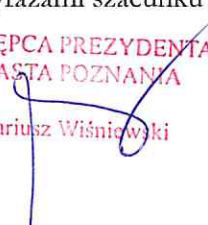
Ponadto, uprawnienie do korzystania z preferencyjnej taryfy metropolitalnej przysługuje nie tylko osobom rozliczającym PIT w Poznaniu, lecz także wszystkim dokonującym tego rozliczenia w gminach objętych porozumieniami w sprawie wspólnej organizacji transportu. Tym samym, nawet zakładając, że wskazywany w projekcie uchwały wzrost liczby osób płacących podatki byłby jednak możliwy do osiągnięcia, wpływy do budżetu miasta byłby zdecydowanie niższe.

Mając na uwadze przedstawione powyżej uzasadnienie, w tym przede wszystkim poważne zastrzeżenia odnośnie skutków finansowych proponowanych w projekcie rozwiązań, przedstawiony projekt uchwały opiniuję negatywnie.

Z wyrazami szacunku

ZASTĘPCA PREZYDENTA
MIASTA POZNANIA

Mariusz Wiśniewski



Poznań, dnia 6.03.2020r.

Or-XVI.074.1.46.2020.JGG

Uwagi
do projektu uchwały (PU 473/20) w sprawie wysokości opłat za przejazdy lokalnym transportem
zbiorowym „Taryfa Poznańska”

W odpowiedzi na zapytanie z dnia 27.02.2020r. zgłaszam następujące uwagi do projektu uchwały Rady Miasta Poznania w sprawie wysokości opłat za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym „Taryfa Poznańska” (PU 473/20) – w wersji z autopoprawką:

- 1) Przedmiotem projektu uchwały (zgodnym ze wskazaną podstawą prawną) jest ustalenie wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, tj. za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym. Przedmiotowy projekt uchyla uchwałę Nr XII/177/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 28 maja 2019r. w sprawie wysokości opłat za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym regulującym tożsamą materię. Zarówno przedmiotowy projekt, jak i ww. uchylana uchwała ustalają wysokość opłat za przejazdy zbiorowym lokalnym transportem, ustalają strefy biletowe oraz ustalają zasady taryfowe. Niezależnie od ww. uchwał, Rada Miasta Poznania w odrębnej uchwale (aktualnie uchwale Nr XIX/325/VIII/2019 z 19.11.2019r.) wprowadziła zwolnienia i ulgi w opłatach za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym, która to uchwała nie jest zmieniana ani uchylana niniejszym projektem, a materia zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy zgodnie z treścią projektu nie jest (w zamierzeniu) jego przedmiotem. Tymczasem ust. 9 załącznika nr 3 do projektu reguluje kwestię ulgi (a właściwie zwolnienia) w opłacie za przejazd. Obejmowanie treścią aktu prawnego problematyki niebędącej jego przedmiotem, nadto uregulowanego innym aktem prawnym (do którego dany akt prawny nie odnosi się wprost, w szczególności poprzez jego zmianę) nie jest zgodne z zasadami techniki prawodawczej.

Treść ust. 9 załącznika nr 3 jest również niejasna i nieprecyzyjna:

- mowa jest o „zachowaniu” ulgi, tymczasem jak to wskazano powyżej ulgi i zwolnienia zostały wprowadzone innym aktem prawnym i powinny być zmieniane oraz uchylane poprzez zmianę albo uchycenie owego innego aktu prawnego;
- ulga nazywana w projekcie „ulgą 100% dla uczniów szkół (...)” nie jest tożsama ze zwolnieniem zawartym w ust. 1 pkt 21 załącznika do uchwały Nr XIX/325/VIII/2019 z 19.11.2019r. (prawdopodobnie do tej ulgi nawiązuje autor projektu),
- użyto sformułowania „podstawówek”, które ma charakter potoczny, a więc nie powinno stanowić elementu treści aktu prawnego,
- wskazano konkretne gminy objęte porozumieniami międzygminnymi, co skutkować może trudnościami w stosowaniu uchwały (danej zasady taryfowej) w razie zmian

w tym zakresie (zawarcie nowym porozumień międzygminnych lub rozwiązaniu dotychczasowych).

- 2) W ust. 10 załącznika nr 3 projekt reguluje kwestię sposobu ponoszenia opłaty za przejazdy pociągami POLREGIO i Kolei Wielkopolskich, a więc za usługi pasażerskich przewozów kolejowych świadczonych przez innych organizatorów publicznego transportu kolejowego, niestanowiących usług komunalnych świadczonych przez Miasto Poznań. Regulacja ta pozostaje poza przedmiotem opiniowanego projektu (ustalenie wysokości cen i opłat za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym świadczone przez Miasto Poznań). Nadto następuje bez podstawy prawnej, gdyż Rada Miasta Poznania nie jest upoważniona (w szczególności na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej) do ustalania wysokości cen i opłat, sposobu ustalania cen i opłat lub sposobu uiszczania cen i opłat za przejazdy pasażerskimi przewozami kolejowymi realizowanymi przez przewoźników kolejowych (w szczególności Koleje Wielkopolskie lub Przewozy Regionalne).
- 3) Nadto w mojej ocenie przedmiotowy projekt uchwały stanowi projekt aktu prawa miejscowego, a więc podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a data jego wejścia w życie nie powinna być krótsza niż 14 dni od daty ogłoszenia. Tymczasem przedmiotowy projekt zawiera przepisy regulujące kwestię wejścia w życie niezależnie od jego publikacji, a więc jak dla uchwały niebędącej aktem prawa miejscowego. Kwestia charakteru aktów obejmujących problematykę ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej nie została jednoznacznie rozstrzygnięta w piśmiennictwie i orzecznictwie, jednakże ostatnie orzecznictwo (w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego) wskazuje raczej na powszechnie obowiązujący charakter ww. aktów i nieograniczony krąg ich adresatów (wykraczający poza sferę wewnętrzną jednostki komunalnej), co świadczy o tym, iż są to akty prawa miejscowego. W ostatnich miesiącach w województwie wielkopolskim jako akty prawa miejscowego podejmowano uchwały dotyczące cen i opłat za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym w Ostrowie Wlkp. i Koninie. Nadto zarządzenie Prezydenta Miasta Poznania z 9.12.2019r. dotyczące cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Palmiarnię Poznańską również zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym, a więc zostało uznane przez Prezydenta Miasta Poznania oraz przez Wojewodę Wielkopolskiego za akt prawa miejscowego. Z tych względów § 4 projektu winien brzmieć:
„§ 4. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2020 r.”

Dodatkowo zwracam uwagę, iż po opublikowaniu tekstu jednolitego ustawy stanowiącej podstawę prawną projektu ogłoszono zmiany ww. ustawy, a więc oznaczenie zawarte w podstawie prawnej projektu winno zostać uzupełnione (prawidłowa treść: Dz.U. z 2019r. poz. 712 i 2020), co jednakże nie wpływa na zgodność z prawem ewentualnie podjętej uchwały.

W pozostałym zakresie nie zgłaszam uwag do projektu.

RADCA PRAWNY
Austyna Gliszczyńska-Gniewek
Austyna Gliszczyńska-Gniewek