

Finansowanie ulg w przewozach pasażerskich – wybrane zagadnienia

Bartosz Mazur, Łódź, 26.04.2017 r.

Cena jako element systemu transportowego

- Cywilistyczne znaczenie przewoźnego – świadczenie pieniężne będące ekwiwalentem usługi przewozowej
- Ceny – umowne *versus* taryfowe
- Podstawy kształtowania cen – ceny bazujące na kosztach, ceny bazujące na porównaniu do innych, ceny typu *ad valorem*
- Cena jako element polityki transportowej – zapewnienie ekonomicznej dostępności określonych usług dla ludności *versus* gwarancja przychodów dla sektora przewozowego
- Elementem systemu taryfowego są preferencje cenowe dla określonych użytkowników (określonych grup użytkowników)

Podstawy prawne ulg taryfowych (1)

- Ustawa z dnia 20.06.1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (t.j. Dz.U. 2012 poz. 1138 ze zm.)
- Ustawa z dnia 16.11.2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz.U. 2006 nr 249 poz. 1824 ze zm.)
- Ustawa z dnia 29.05.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin (t.j. Dz.U. 2015 poz. 840 ze zm.)
- Ustawa z dnia 19.08.2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. 2011 nr 205 poz. 1203)

Podstawy prawne ulg taryfowych (2)

- Ustawa z dnia 24.01.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz.U. 2014 poz. 1206 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27.07.2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. 2016 poz. 1842 ze zm.)
- Ustawa z dnia 09.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2016 poz. 1510 ze zm.)

Kryteria podziału ulg taryfowych

Kryterium podziału	Podział ulg
Podstawa prawna	Ustawa o uprawnieniach..., inne ustawy, uregulowania o charakterze lokalnym
Wysokość ulgi	100% (przejazdy bezpłatne), 95%, 93%, 78%, 51%, 49%, 37%, 33%, stawki ustalane lokalnie
Sposób finansowania strat z tytułu ulg	Finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, finansowane z budżetu państwa za pośrednictwem urzędów marszałkowskich, finansowane ze środków samorządów
Przesłanki uposażenia	Element realizacji zadań publicznych (np. Policja, Straż Graniczna), potencjalnie niższa siła nabywcza (emeryci, studenci, rodziny wielodzietne), wsparcie dla grup defaworyzowanych (niewidomi, młodzież dotknięta inwalidztwem), zasługi z przeszłości (weterani, kombatanci), szczególnie doniosła funkcja społeczna (posłowie, senatorowie, w części miast – radni)
Przesłanki różnicowania	Komunikacja miejska, przewozy kolejowe, przewozy autobusowe oraz odpowiednio pociągi osobowe, pośpieszne, ekspresowe i komunikacja zwykła, przyśpieszona, pośpieszna i ekspresowa

Wątpliwości związane z systemem ulg

- Rozdzielność ulg „ustawowych” i ulg „komercyjnych”
- Zasadność stosowania ulg „gminnych”
- Sposób określania ceny w oparciu o trasę przebiegu środka transportu
- Przeznaczenie środków otrzymywanych z dopłat do biletów ulgowych
- Opodatkowanie przejazdów bezpłatnych (realizowanych z ulgą 100%)
- Umowność rodzaju komunikacji (co to jest pociąg „osobowy”, co to jest autobus „przyśpieszony”?)

„Ulgi komercyjne”

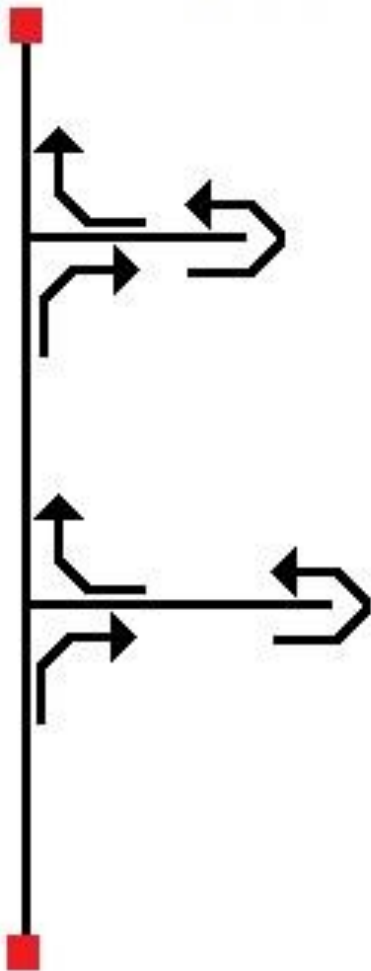
- Ustawowy zakaz łączenia ulg ustawowych z ulgami przyznawanymi przez przewoźnika w ramach własnej strategii handlowej (art. 1b ust. 2 w zw. z art. 1b ust. 1 pkt 2 ustawy o uprawnieniach...)
- Coraz powszechniejsze stosowanie taryf relacyjnych („połączenie w dobrej cenie”, „bilet liniowy”, „bilet taniomiastowy” i inne tego typu oferty)
- Coraz powszechniejsze stosowanie taryf uzależnionych od popytu (uzależnienie wysokości ceny od popytu – taryfa „wcześniej”, „biletowa czwartkomania”, taryfy zbliżone do lotniczych w przewozach autobusowych)
- Czy brak wyrażenia ceny promocyjnej jako procentu ulgi wobec taryfy bazowej jest przesłanką do honorowania ulg ustawowych przy nabywaniu biletów wg ofert promocyjnych? A może przeciwnie, nieuprawnione jest twierdzenie, że taryfa kilometrowa jest „podstawową”?

Podstawa prawna ulg „gminnych”

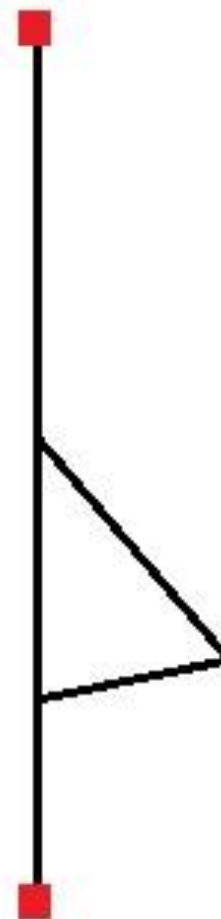
- Ulgi „gminne” są powszechnie stosowane
- Ogólne uprawnienie organów samorządowych do stanowienia wysokości przewoźnego nie uprawnia (?) do różnicowania cen dla poszczególnych użytkowników usług – pasażerów
- Zabronione jest dyskryminowanie kogokolwiek np. ze względu na wiek (art. 32 konstytucji)
- Przyznawanie ulg dla osób powyżej określonego wieku (lub spełniających inne przesłanki, nie mające oparcia w prawie powszechnym) jest dyskryminowaniem tych, których te ulgi nie obejmują
- Jedyną grupą, w odniesieniu do której funkcjonuje literalna podstawa prawna, nadająca uprawnienia dla organów lokalnych w zakresie różnicowania cen (w praktyce – do wprowadzenia ulgi) są doktoranci (art. 188 ust. 1a ustawy prawo o szkolnictwie wyższym)
- Rozumując *a contrario* – jeśli ustawodawca enumeratywnie przewidział możliwość nadania ulg dla określonej grupy, to podobnie pozostałe ulgi powinny mieć analogiczne umocowanie ustawowe

Trasa przejazdu *versus* cena biletu (II GSK 1397/15)

**Wjazd kieszeniowy ("szuflada")
na trasie przebiegu autobusu**



**Przebieg połączenia różnymi
trasami przejazdu**



„Znaczone” refinansowanie ulg (I SA/GI 1128/14)

- Dopłaty do ulg nie są wliczane do przychodu przedsiębiorcy transportowego
- Zdroworozsądkowym następstwem tego powinno być proporcjonalne zmniejszenie kosztów uzyskania przychodów
- Dopłaty do biletów ulgowych są adresowane do przedsiębiorców, a nie do pasażerów (choć to ci ostatni uzyskują wymierne korzyści), ze wszystkimi tego konsekwencjami
- Dopłaty są dotacją przedmiotową, ze wszystkimi tego konsekwencjami

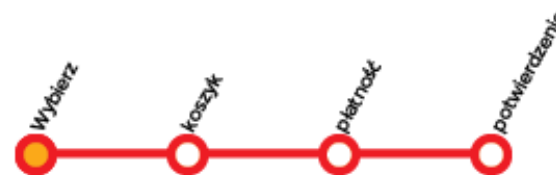
VAT od przejazdów bezpłatnych (III SA/GI 150/16)

- Wartość przejazdów bezpłatnych może być przedmiotem opodatkowania podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem dochodowym od osób fizycznych
- Jak oszacować wartość przejazdów bezpłatnych?
- Czy ustalenie „ceny symbolicznej” (*Schutzgebühr*) może być traktowane jako próba obejścia prawa i unikania opodatkowania?
- Orzeczenie w sprawie opodatkowania podatkiem od towarów i usług przejazdów realizowanych bezpłatnie pozostaje nieprawomocne
- Sprawa ma KLUCZOWE znaczenie dla kształtowania systemu taryfowego w transporcie publicznym

Umowność rodzaju komunikacji (casus interREGIO)

📍 Wyniki wyszukiwania

Kliknij na **i** i zapoznaj się z informacją o wybranej linii



Dzień wcześniej		Data wyjazdu			Dzień później	
WYBIERZ	SZCZEGÓŁY	CZAS PODRÓŻY	PRZEWOŹNIK	LINIA	CENA	
<input type="radio"/>	Odjazd 00:50 - 25.04.2017 Katowice Dworzec Autobusowy Przyjazd 04:10 - 25.04.2017 Łódź Dworzec Autobusowy Łódź Fabryczna	3god. 20min		P12 i Express	1 liczba pasażerów 16,00zł	
WYBIERZ	SZCZEGÓŁY	CZAS PODRÓŻY	PRZEWOŹNIK	LINIA	CENA	
<input type="radio"/>	Odjazd 03:20 - 25.04.2017 Katowice Dworzec Autobusowy Przyjazd 06:45 - 25.04.2017 Łódź Dworzec Autobusowy Łódź Fabryczna	3god. 25min		P12 i Pospieszna	1 liczba pasażerów 16,00zł	
WYBIERZ	SZCZEGÓŁY	CZAS PODRÓŻY	PRZEWOŹNIK	LINIA	CENA	
<input type="radio"/>	Odjazd 11:45 - 25.04.2017 Katowice Dworzec Autobusowy Przyjazd 15:10 - 25.04.2017 Łódź Dworzec Autobusowy Łódź Fabryczna	3god. 25min		P12 i Pospieszna	1 liczba pasażerów 16,00zł	
WYBIERZ	SZCZEGÓŁY	CZAS PODRÓŻY	PRZEWOŹNIK	LINIA	CENA	
<input type="radio"/>	Odjazd 14:20 - 25.04.2017 Katowice Dworzec Autobusowy Przyjazd 17:40 - 25.04.2017 Łódź Dworzec Autobusowy Łódź Fabryczna	3god. 20min		P12 i Express	1 liczba pasażerów 13,00zł	
WYBIERZ	SZCZEGÓŁY	CZAS PODRÓŻY	PRZEWOŹNIK	LINIA	CENA	
<input type="radio"/>	Odjazd 19:00 - 25.04.2017 Katowice Dworzec Autobusowy Przyjazd 22:20 - 25.04.2017 Łódź Dworzec Autobusowy Łódź Fabryczna	3god. 20min		P12 i Express	1 liczba pasażerów 16,00zł	

Wnioski (1)

- Wymiar ulg rodzi ogromne problemy natury praktycznej: podraża i utrudnia organizację transportu publicznego w sposób niewspółmierny do uzyskiwanych efektów
- Dominuje podejście matematyczne („księgowe”) w odniesieniu do kwestii refundacji – refundacji podlega pełna kwota różnicy między ceną biletu normalnego a ceną biletu ulgowego, bez uwzględnienia efektu kreacji popytu
- System ulg ogromnie utrudnia integrację taryfowo-biletową pomiędzy poszczególnymi elementami transportu publicznego

Wnioski (2)

- System ulg jest anachroniczny, kompletnie niedostosowany do zmieniającego się świata
- Trudno jest znaleźć jakiegokolwiek merytoryczne uzasadnienie dla określonego wymiaru ulg oraz zakresu ich stosowania
- Polityczne znaczenie ulg ulega systematycznemu zmniejszaniu wskutek postępującej motoryzacji wśród studentów
- System ulg zabija innowacyjność sektora przewozowego w kreowaniu przychodów biletowych
- System ulg jest źródłem potencjalnych nieprawidłowości, potwierdzanych m.in. przez kontrole NIK