



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 11 grudnia 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych
innych ustaw**

(druk nr 267)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw zmierza do zwiększenia dofinansowania Funduszu Dróg Samorządowych o 3 mld zł, zmieniając także jego nazwę na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Obok swoich dotychczasowych zadań, Fundusz będzie finansował także budowę obwodnic na drogach wojewódzkich, budowę lub remont dróg w największych miastach oraz zadania polegające na poprawie bezpieczeństwa pieszych na przejściach.

Ustawą z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych powołany został Fundusz, jako państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu.

Fundusz gromadzi środki finansowe na zadania polegające na:

- 1) budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych, oraz budowie, przebudowie lub remoncie dróg gminnych,
- 2) budowie mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych,
- 3) budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym.

W noweli zaproponowano rozszerzenie katalogu zadań dofinansowywanych z Funduszu, o zadania polegające na budowie obwodnic w ciągu dróg wojewódzkich (zadania obwodnicowe) oraz budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych i dróg gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa (zadania miejskie).

Na podstawie art. 4 ust. 1a ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, w ramach realizacji zadań powiatowych i zadań gminnych będą dofinansowywane zadania mające na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, zgodnie z raportem „Badania zachowań pieszych i relacji pieszy-kierowca wrzesień-grudzień 2018 r.” przygotowanym na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury, w obszarach o dopuszczalnej prędkości równej 50 km/h, tj. obszarach zlokalizowanych w miastach i małych miejscowościach, ok. 85% kierowców przekracza dopuszczalną prędkość, a w odległości 10 m przed przejściem dla pieszych – ok. 40% kierowców.

Za wydanym przez Komendę Główną Policji raportem „Wypadki drogowe w Polsce w 2018 roku”, w 2018 roku odnotowano 7548 wypadków z udziałem osób pieszych (23,8% ogółu), w których zginęło 803 pieszych (28,1% ogółu), a 6918 pieszych odniosło obrażenia ciała (18,5% ogółu). Najechanie na pieszego stanowiło w 2018 r. drugi najczęściej występujący rodzaj wypadków – 22,9%. Sprawcami 67,5% wypadków byli kierowcy. Do 3738 wypadków doszło na przejściach dla pieszych. Wskaźnik wypadków z udziałem pieszych jest wyższy niż średnia unijna i wskaźniki większości krajów Unii Europejskiej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że propozycja zmiany nazwy Funduszu na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg jest konsekwencją uzupełnienia katalogu zadań dofinansowanych z jego środków.

W art. 1 w pkt 3 noweli zaproponowano dodanie do ustawy definicji określenia „obwodnica”. Przez obwodnicę należy rozumieć drogę omijającą miejscowość, planowaną do realizacji w większości w nowym przebiegu, mającą na celu wyprowadzenie części ruchu pojazdów z tej miejscowości lub terenu zwartej zabudowy miejscowości.

W art. 1 w pkt 5 noweli uzupełniono katalog zadań finansowanych ze środków Funduszu o wspomniane wyżej zadania polegające na budowie obwodnic w ciągu dróg

wojewódzkich oraz budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych i dróg gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa.

W art. 1 w pkt 6 noweli zmieniono art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, modyfikując katalog źródeł finansowania Funduszu z części budżetu państwa, których dysponentami są odpowiednio Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw transportu. Zamiast dotacji celowych z budżetu państwa będą na rzecz Funduszu dokonywane wpłaty.

W art. 5a ustawy wskazano, że środki pochodzące z wpłat z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, oraz części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, nie stanowią dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Przepis ust. 5 dodawany w art. 9 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, ma umożliwić ministrowi właściwemu do spraw transportu dokonywanie przesunięć przewidzianych w planie finansowym Funduszu kwot na dofinansowanie poszczególnych kategorii zadań (gminnych i powiatowych, mostowych, obwodnicowych i miejskich) oraz między kategoriami wydatków bieżących i majątkowych na te zadania, bez konieczności każdorazowej zmiany planu finansowego.

Zmiana art. 14 ust. 2 i 3 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych polega na zastąpieniu kategorii dochodów wykorzystywanych przy ustalaniu wysokości dofinansowania zadań powiatowych i gminnych w ramach Funduszu, z dochodów własnych na dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 i art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W dodawanych do ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych przepisach art. 16a i art. 16b określono podstawowe zasady dotyczące ustalania wysokości dofinansowania, które mogą otrzymać jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizacją zadań obwodnicowych i zadań miejskich. Przewiduje się, że w przypadku obydwu kategorii zadań jednostki samorządu terytorialnego będą mogły otrzymać dofinansowanie z Funduszu do wysokości 80% kosztów realizacji danego zadania.

Wprowadza się przy tym ograniczenie, zgodnie z którym wysokość dofinansowania przyznanego na dane zadanie obwodnicowe nie może przekroczyć 100 mln zł, a zadania

miejskiego – 30 mln zł. Wysokość dofinansowania ustali minister właściwy do spraw transportu.

W przypadku zadań obwodnicowych pod uwagę brana będzie wartość sumy dochodów podatkowych gmin i powiatów wchodzących w skład podregionu i sumy liczby ludności zamieszkującej obszar gmin wchodzących w skład danego podregionu w odniesieniu do średnich wartości dla kraju.

Podregion rozumiany jest jako jednostka terytorialna poziomu NUTS 3. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (*Nomenclature des Unités Territoriales pour des besoins Statiques – NUTS*), opracowana została przez Urząd Statystyczny Unii Europejskiej (Eurostat).

W art. 1 w pkt 15 noweli zaproponowano dodanie do art. 21 przepisu ust. 1a, który ma na celu umożliwienie wojewodzie w ramach środków na zadania powiatowe i gminne ogłaszania odrębnego naboru na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych mających na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych.

W nowych art. 36a–36j ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych (art. 1 pkt 19 noweli), określono procedurę ogłaszania i przeprowadzania przez ministra właściwego do spraw transportu naboru na dofinansowanie zadań obwodnicowych oraz zadań miejskich.

Nabór wniosków o dofinansowanie zadań obwodnicowych przeprowadzać ma minister właściwy do spraw transportu, informując o naborze za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej obsługującego go urząd. Minister może wskazać w informacji o naborze maksymalną liczbę zadań obwodnicowych, które mogą uzyskać dofinansowanie z jednego województwa w ramach tego naboru.

Wniosek o dofinansowanie, składać będzie właściwy zarządca drogi wojewódzkiej w terminie 30 dni od dnia udostępnienia informacji o naborze. Wnioski złożone po tym terminie pozostawi się bez rozpatrzenia.

Minister właściwy do spraw transportu dokona oceny wniosków o dofinansowanie, biorąc pod uwagę stan przygotowania zadania obwodnicowego, ze szczególnym uwzględnieniem posiadanych przez wnioskodawcę zezwoleń, pozwoleń i innych decyzji, które są niezbędne do realizacji zadania, oraz ochronę ośrodków życia społeczno-kulturalnego i zapewnienie bezpiecznego dostępu do tych ośrodków, a także wartość

natężenia ruchu pojazdów i liczbę wypadków i kolizji drogowych na drodze wojewódzkiej, która zostanie zastąpiona drogą wybudowaną w wyniku realizacji zadania obwodnicowego.

Na podstawie oceny minister właściwy do spraw transportu ustali listę zadań obwodnicowych rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu oraz w terminie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia naboru, przedstawi ją Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia.

Po otrzymaniu listy, Prezes Rady Ministrów może m.in. zwiększyć wysokość dofinansowania zadania obwodnicowego oraz wskazać do dofinansowania zadanie obwodnicowe nieumieszczone na liście, mając na względzie poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów o niższej zamożności, wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej kraju lub zgodność z programami realizowanymi przez Radę Ministrów.

Nabór wniosków o dofinansowanie zadań miejskich przeprowadzał będzie minister właściwy do spraw transportu w trybie analogicznym do obowiązującego przy dofinansowaniu zadań obwodnicowych. Podobnie jak w przypadku zadań obwodnicowych, lista zadań miejskich przeznaczonych do dofinansowania będzie zatwierdzana przez Prezesa Rady Ministrów.

Minister właściwy do spraw transportu będzie zawierał z właściwą jednostką samorządu terytorialnego umowę o udzielenie dofinansowania zadania obwodnicowego lub zadania miejskiego przeznaczonego do dofinansowania ze środków Funduszu.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 21. posiedzeniu w dniu 19 listopada br. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 734, wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 6 listopada 2020 r.).

Projekt został skierowany do I czytania w Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Regionalnej. W II czytaniu do projektu zgłoszono 7 poprawek, z których Komisje rekomendowały posłom przyjęcie trzech.

Za przyjęciem ustawy głosowało 451 posłów, przy 1 głosie przeciw i braku głosów wstrzymujących się.

III. Uwagi

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, Fundusz jest państwowym funduszem celowym.

Z kolei w myśl z art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy i stanowi on wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie.

O ile Fundusz Dróg Samorządowych został utworzony na podstawie art. 43 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, z zachowaniem wymagań określonych w art. 29 ustawy o finansach publicznych, o tyle w przypadku Rządowego Funduszu Dróg można mieć w tym zakresie wątpliwości. Brak jest bowiem przepisu ustawowego, który poprzez przekształcenie Funduszu Dróg Samorządowych, tworzyłby Rządowy Fundusz Dróg.

Propozycja poprawki

dodaje się art. 6a w brzmieniu:

„Art. 6a. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy:

- 1) Fundusz Dróg Samorządowych staje się Rządowym Funduszem Dróg;*
- 2) środki finansowe Funduszu Dróg Samorządowych stają się środkami finansowymi Rządowego Funduszu Dróg;*
- 3) roczny plan finansowy Funduszu Dróg Samorządowych staje się rocznym planem finansowym Rządowego Funduszu Dróg.”*

Maciej Telec

Główny legislator