

# FUNDUSZ DRÓG SAMORZĄDOWYCH

Komentarz

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

# FUNDUSZ DRÓG SAMORZĄDOWYCH

Komentarz

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 25 października 2019 r.*

Recenzent

*Dr hab. Marek Zdebel*

Wydawca

*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący

*Paulina Staniszevska-Chudzik*

Opracowanie redakcyjne

*Dagmara Wachna*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-105-1

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	9
Wprowadzenie .....	11
<b>USTAWA z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych</b> .....	21
<b>Rozdział 1. Przepisy ogólne</b> .....	23
Art. 1.    [Zakres przedmiotowy] .....	23
Art. 2.    [Określenie znaczenia podstawowych pojęć] .....	25
<b>Rozdział 2. Fundusz Dróg Samorządowych</b> .....	48
Art. 3.    [Prawny status funduszu] .....	48
Art. 4.    [Katalog zadań finansowanych z funduszu] .....	54
Art. 5.    [Źródła przychodów Funduszu Dróg Samorządowych] .....	69
Art. 6.    [Przekazanie skarbowych papierów wartościowych dla Funduszu Dróg Samorządowych] .....	96
Art. 7.    [Przeznaczenie środków Funduszu Dróg Samorządowych] .....	104
Art. 8.    [Upoważnienie do wydania aktu wykonawczego] ....	107
Art. 9.    [Plan finansowy Funduszu Dróg Samorządowych] ....	110
Art. 10.   [Przekazywanie wojewodom środków Funduszu Dróg Samorządowych] .....	113
Art. 11.   [Przekazywanie środków jednostkom samorządu terytorialnego] .....	117
Art. 12.   [Sprawozdanie z wykonania planu finansowego funduszu] .....	120

Art. 13.	[Prowadzenie bankowej obsługi funduszu] .....	122	
<b>Rozdział 3. Zasady udzielania dofinansowania i finansowania ze środków Funduszu</b> .....			133
Art. 14.	[Limit dofinansowania zadania drogowego z Funduszu Dróg Samorządowych] .....	133	
Art. 15.	[Limit dofinansowania wieloletniego zadania drogowego] .....	142	
Art. 16.	[Limit dofinansowania zadania mostowego] .....	145	
Art. 17.	[Wkład własny jednostek samorządu terytorialnego] .....	146	
Art. 18.	[Finansowanie zadania obronnego] .....	149	
Art. 19.	[Status prawny wsparcia z Funduszu Dróg Samorządowych] .....	150	
Art. 20.	[Przekazywanie informacji wojewodom] .....	152	
Art. 21.	[Ogłoszenie i nabór wniosków o dofinansowanie] ...	157	
Art. 22.	[Komisja do naboru wniosków] .....	163	
Art. 23.	[Wniosek o dofinansowanie zadania drogowego] ....	166	
Art. 24.	[Przeprowadzanie oceny wniosków przez komisję] .....	170	
Art. 25.	[Procedura zatwierdzenia listy zadań rekomendowanych do dofinansowania] .....	180	
Art. 26.	[Dokonywanie zmian w listach i ostateczne ich zatwierdzenie] .....	185	
Art. 27.	[Wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego] .....	193	
Art. 28.	[Umowa o udzielenie dofinansowania] .....	194	
Art. 29.	[Obowiązki ewidencyjne i sprawozdawcze] .....	206	
Art. 30.	[Uchwała o zaliczeniu drogi do kategorii dróg publicznych] .....	211	
Art. 31.	[Uprawnienia kontrolne wojewody] .....	214	
Art. 32.	[Zakres dofinansowania zadań mostowych] .....	230	
Art. 33.	[Wniosek o dofinansowanie zadania mostowego] ....	234	
Art. 34.	[Lista zadań mostowych przewidzianych do dofinansowania] .....	237	
Art. 35.	[Wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego] .....	240	

---

Art. 36.	[Umowa o udzielenie dofinansowania zadania mostowego] .....	241	
Art. 37.	[Koordynacja sposobu realizacji zadań ustawowych] .....	253	
Art. 38.	[Obowiązek umieszczenia tablicy informacyjnej] .....	256	
Art. 39.	[Finansowanie zadań obronnych z Funduszu Dróg Samorządowych] .....	259	
<b>Rozdział 4. Przepisy zmieniające, dostosowujące, przejściowe i końcowe</b> .....			277
Art. 40.	[Zmiana ustawy o lasach] .....	277	
Art. 41.	[Zmiana ustawy – Prawo ochrony środowiska] .....	279	
Art. 42.	[Zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego] .....	280	
Art. 43.	[Utworzenie Funduszu Dróg Samorządowych] .....	281	
Art. 44.	[Zasady rozliczania dotacji z budżetu państwa] .....	282	
Art. 45.	[Listy zadań rekomendowanych do dofinansowania w okresie przejściowym] .....	284	
Art. 46.	[Pierwszy plan finansowy Funduszu Dróg Samorządowych] .....	287	
Art. 47.	[Formalne obowiązki dysponenta Funduszu Dróg Samorządowych] .....	291	
Art. 48.	[Ocena funkcjonowania ustawy] .....	292	
Art. 49.	[Ostateczny termin wypłat z Funduszu Dróg Samorządowych] .....	293	
Art. 50.	[Zwrot środków w okresach przejściowych] .....	295	
Art. 51.	[Limity wydatków z budżetu państwa na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych] ...	297	
Art. 52.	[Roczne limity wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań dysponenta funduszu] .....	302	
Art. 53.	[Roczne limity wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań wojewodów] .....	304	
Art. 54.	[Wejście w życie ustawy i okres jej obowiązywania] .....	306	
<b>Akty prawne</b> .....		311	

---

<b>Orzecznictwo</b> .....	319
<b>Bibliografia</b> .....	323

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)
- p.z.p. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843)
- u.d.j.s.t. – ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.)
- u.f.d.s. – ustawa z 23.10.2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz.U. poz. 2161 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- z.t.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.)



## Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

FK	–	Finanse Komunalne
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Inne

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <a href="http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query">http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query</a>
KIO	–	Krajowa Izba Odwoławcza
NFOŚiGW	–	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

## WPROWADZENIE

Z chwilą wejścia w życie ustawy z 23.10.2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych<sup>1</sup> dokonano istotnych zmian w realizowanej dotychczas koncepcji wspierania poprawy stanu lokalnej infrastruktury drogowej zarządzanej przez jednostki samorządu terytorialnego. W latach 2009–2018 realizowano wieloletnie specjalne programy rządowe, których celem było finansowe wspieranie budowy i remontów dróg lokalnych. Podstawę do wprowadzenia tych programów stanowiły znowelizowane w 2008 r. przepisy art. 42 ust. 2 oraz 9 i 10 ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego mogły ubiegać się o dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych. Uznano, że poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej, w tym stanu technicznego istniejącej infrastruktury drogowej, powinna być jednym z priorytetów Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Ostatecznie przygotowano i zrealizowano trzy programy wieloletnie, które nazwano „Narodowymi Programami Przebudowy Dróg Lokalnych” (odpowiednio w latach 2008–2011, 2012–2015 oraz 2016–2019). Przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe miały umożliwiać wykonywanie na drogach lokalnych prac przyczyniających się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz podniesienia atrakcyjności gospodarczej terenów poprzez tworzenie powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajo-

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 2161 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.

wych. W rezultacie zakładano zwiększenie dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych<sup>3</sup>.

W pierwszym programie wieloletnim, realizowanym w latach 2008–2011, z budżetu państwa przekazano 3 mld zł w formie dotacji celowych<sup>4</sup>, a jednostki samorządu terytorialnego zaangażowały łącznie 3 mld zł w postaci wkładów własnych. W drugim programie wieloletnim, realizowanym w latach 2012–2015, przekazano z budżetu państwa dotacje celowe w łącznej kwocie 3,2 mld zł<sup>5</sup>. W ramach tych dwóch programów jednostki samorządu terytorialnego w tym okresie złożyły ponad 10 tys. wniosków o dofinansowanie projektów drogowych, a dostępne środki z budżetu państwa umożliwiły zaspokojenie ok. 42% zgłoszonych potrzeb inwestycyjnych.

W trzecim programie wieloletnim, który zamierzano realizować w latach 2016–2019, łączna kwota dotacji celowych z budżetu państwa wynosiła 4 mld zł<sup>6</sup>. W 2016 r. przebudowano 1498 km dróg, zbudowano 304 km dróg i wyremontowano 254 km dróg lokalnych. W 2017 r. przebudowano 1048 km dróg, zbudowano 269 km dróg i wyremontowano 98 km

---

<sup>3</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 27.10.2008 r., druk Sejmu VI kadencji nr 1216, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/77C030DAB8378BF3C12574F0004D00CD?OpenDocument> (dostęp: 12.09.2019 r.), s. 1.

<sup>4</sup> Uchwała nr 233/2008 Rady Ministrów z 28.10.2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”, [https://www.lodzkie.eu/data/other/uchwala\\_\\_i\\_program\\_na\\_rm\\_23\\_10\\_2008.pdf](https://www.lodzkie.eu/data/other/uchwala__i_program_na_rm_23_10_2008.pdf) (dostęp: 24.09.2019 r.), s. 1.

<sup>5</sup> Uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z 6.09.2011 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2012–2015, Etap II – Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”, [https://mc.bip.gov.pl/fobjects/download/520/uchwala\\_nr\\_174\\_2011\\_rady-ministrow-z-dnia-6-wrzesnie-2011-r-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-pod-nazwa-narodowy-program-przebydowy-drog-lokalnych-etap-ii-bezpieczenstwo-dostepnosc-r-pdf.html](https://mc.bip.gov.pl/fobjects/download/520/uchwala_nr_174_2011_rady-ministrow-z-dnia-6-wrzesnie-2011-r-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-pod-nazwa-narodowy-program-przebydowy-drog-lokalnych-etap-ii-bezpieczenstwo-dostepnosc-r-pdf.html) (dostęp: 24.09.2019 r.), s. 1.

<sup>6</sup> Uchwała nr 154/2015 Rady Ministrów z 8.09.2015 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”, <https://www.gov.pl/attachment/21c95895-186d-4102-bb95-5b3ee01b44da> (dostęp: 24.09.2019 r.), s. 1.

dróg lokalnych. Program ten zakończono już w 2018 r., co było związane z przyjęciem ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych.

Idea wsparcia działań inwestycyjnych na drogach lokalnych wykorzystana w ustawie o Funduszu Dróg Samorządowych nawiązuje do głównych motywów przyjmowanych w specjalnych programach wieloletnich realizowanych w latach 2009–2018. Inne jednak są instrumenty wsparcia oraz procedury stosowane w tym zakresie. W szczególności zmiana polega na wyprowadzeniu finansowego wsparcia z formalnych ram budżetowych i jego usytuowaniu w utworzonym państwowym funduszu celowym, którym jest Fundusz Dróg Samorządowych. Motywy utworzenia tego funduszu oraz konieczność wprowadzenia zmian w procedurze finansowego wsparcia inwestycji i remontów na drogach lokalnych wyłożono szczegółowo w uzasadnieniu projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych. Oceniono, że niezadawalający stan dróg gminnych i powiatowych to główna bariera rozwoju, obniżająca aktywność gospodarczą, inwestycyjną oraz konkurencyjność regionów i ośrodków gospodarczych. Utrudnia on dostęp do regionalnych i lokalnych centrów rozwoju oraz komunikację między tymi ośrodkami a ich otoczeniem, a także przyczynia się do pogłębienia terytorialnego zróżnicowania aktywności gospodarczej<sup>7</sup>.

Zakłada się, że nowa procedura dofinansowania przedsięwzięć w lokalną infrastrukturę drogową powinna przyczynić się do podniesienia poziomu życia społeczności lokalnych oraz zwiększenia efektywności instytucji publicznych przez rozwój bezpiecznej, spójnej, funkcjonalnej i efektywnej infrastruktury drogowej. Rozwój sieci dróg samorządowych ma stanowić działanie komplementarne do inicjatyw podejmowanych przez państwo w odniesieniu do budowy autostrad i dróg ekspresowych. W ten sposób może być tworzony spójny i zintegrowany system transportowy. Powinna nastąpić również poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego i parametrów technicznych lokalnej sieci drogowej. W re-

---

<sup>7</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych z 25.09.2018 r., druk Sejmu VIII kadencji nr 2859, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2859> (dostęp: 12.08.2019 r.), s. 1.

zultacie możliwe jest zwiększenie atrakcyjności oraz dostępności terenów inwestycyjnych, wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej.

Trafnie akcentuje się, że infrastruktura drogowa jest jednym z ważniejszych elementów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania i rozwoju całej gospodarki. Poprzez jej rozwój zwiększa się dostępność komunikacyjną w całym kraju, zarówno w przypadku ośrodków gospodarczych i centrów miejskich, instytucji publicznych, jak i terenów o znaczeniu turystycznym. Konieczność zdynamizowania rozwoju gospodarczego wymusza w sposób bezpośredni rozwój infrastruktury drogowej, gdyż stan tej infrastruktury jest kluczowym czynnikiem stymulującym wzrost ekonomiczny danego regionu i jednym z najważniejszych kryteriów oceny poziomu jego rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>8</sup>.

W porównaniu do realizowanych w latach ubiegłych wieloletnich programów rządowych zakres finansowego wsparcia z Funduszu Dróg Samorządowych jest szerszy. Obejmuje ono nie tylko inwestycje i remonty na drogach gminnych i powiatowych, ale również budowę mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Ponadto ze środków tego funduszu mają być finansowane koszty inwestycji na drogach samorządowych, które zaliczono do kategorii dróg o znaczeniu obronnym.

Wraz ze zmianami w trybie dofinansowania zadań na drogach publicznych zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego powinno nastąpić zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na te przedsięwzięcia w porównaniu do stanu z okresu realizacji wieloletnich programów rządowych. W procedurze udzielania dotacji celowych z budżetu państwa na przedsięwzięcia realizowane na drogach lokalnych przesłanką neutralną pozostawał poziom dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego ubiegającej się o wsparcia finansowe. Po

---

<sup>8</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, s. 5.

utworzeniu Funduszu Dróg Samorządowych wysokość dofinansowania ze środków tego funduszu została uzależniona od potencjału dochodowego danej jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności stosowana jest zasada, zgodnie z którą im niższy dochód własny danej jednostki samorządu terytorialnego, tym większa może być wartość dofinansowania zadania drogowego, ale nie może ono przekroczyć kwoty 80% kosztów realizacji zadania. Z wyjątkiem drogowych zadań obronnych dofinansowanie kosztów realizacji pozostałych zadań drogowych ze środków Funduszu Dróg Samorządowych następuje z zastosowaniem procedury konkursu wniosków składanych przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego.

Utworzenie Funduszu Dróg Samorządowych można uznać za działanie uzasadnione, zwłaszcza gdyby nie zamierzano utrzymać dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach lokalnych w ramach wieloletnich programów rządowych i przy wykorzystaniu prawnej formy budżetowej dotacji celowej. Drogi gminne i powiatowe mają długość ok. 374 tys. km i stanowią ok. 88% dróg publicznych. W ramach dotychczas zrealizowanych trzech programów wieloletnich zaspokojono tylko część potrzeb w zakresie budowy, przebudowy oraz remontów tych dróg. W każdym z programów zgłaszano we wnioskach zapotrzebowanie na środki finansowe o ok. 100% wyższe niż dostępne kwoty dotacji celowych. W ramach programów wieloletnich stosowano kilka ograniczeń: kwota dofinansowania nie mogła przekroczyć 3 mln zł, dopuszczano dofinansowanie jednego zadania w gminie i dwóch zadań w powiecie, a maksymalna wielkość dofinansowania wynosiła 50% kosztów realizacji zadania. Warunki te istotnie zmieniły się po wejściu w życie przepisów ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych. Przed wszystkim ustalono maksymalną kwotę dofinansowania w wysokości 30 mln zł, podwyższono udział dofinansowania do 80% kosztów realizacji zadania, odstąpiono również od ograniczania liczby zadań realizowanych w tej samej jednostce samorządu terytorialnego.

Fundusz Dróg Samorządowych ma funkcjonować przez 10 lat i w tym okresie zaplanowano łączne jego wydatki w wysokości 42,8 mld zł. Z tej

kwoty mają być nie tylko udzielane dofinansowania do kosztów realizacji zadań drogowych, ale również pokrywane koszty administracyjne związane z obsługą administracyjną funduszu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw transportu oraz w urzędach wojewódzkich, a także koszty obsługi bankowej funduszu wykonywanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Systematyczny komentarz przepisów ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych zawiera nie tylko analizę i ocenę regulacji prawnych zawartych w tej ustawie, ale w niezbędnym zakresie uwzględnia też postanowienia innych ustaw, do których ustawodawca odsyła, określając w ten sposób granice wsparcia finansowego zadań drogowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym poddano szczegółowej analizie wybrane przepisy ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych<sup>9</sup>, ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>10</sup>, ustawy z 1.12.1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa<sup>11</sup>, ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>12</sup>, ustawy z 28.09.1991 r. o lasach<sup>13</sup>, ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>14</sup>, ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup>, ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane<sup>16</sup>, ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>17</sup>, ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>18</sup> oraz ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup>.

Przedstawienie rozwiązań zawartych w ustawie o Funduszu Dróg Samorządowych nie byłoby możliwe bez nawiązania do regulacji zamiesz-

---

<sup>9</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 426 ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2129 ze zm.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1541 ze zm.

czonych również w innych ustawach, do których nie ma odesłania w komentowanej ustawie. Z tego powodu omówiono wybrane przepisy ustawy z 14.03.2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>20</sup>, który prowadzi obsługę bankową Funduszu Dróg Samorządowych. Z podobnych względów odniesiono się do wybranych postanowień ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe<sup>21</sup>, a także kilkunastu innych ustaw.

Zamiarem autorów komentarza było kompleksowe ujęcie problematyki obejmującej kwestie ustrojowe i funkcjonalne związane z Funduszem Dróg Samorządowych. Przedstawiono status prawny tego funduszu, pozycję prawną i zadania jego dysponenta, zadania wojewodów, źródła przychodów i ich istotę, przedmiotowy zakres zadań finansowanych oraz dofinansowywanych ze środków funduszu, procedury naboru wniosków oraz kryteria dokonywania ich oceny. Scharakteryzowano również umowy zawierane w celu przekazania kwot należnych beneficjentom, zakres obowiązków dotyczących ewidencjonowania i rozliczania wykorzystanych kwot dofinansowań, rodzaje sankcji finansowo-prawnych stosowanych w przypadku niezgodnego z prawem wykorzystania środków otrzymanych z Funduszu Dróg Samorządowych. Omówiono też zakres obowiązków sprawozdawczych spoczywających na podmiotach uczestniczących w procedurze przekazywania i wykorzystywania środków tego funduszu.

W ten sposób podjęto próbę wyczerpującego przedstawienia różnych instytucji prawnych, instrumentów i narzędzi znajdujących zastosowanie w ustrojowych, organizacyjnych i funkcjonalnych rozwiązaniach Funduszu Dróg Samorządowych. Z jednakową uwagą potraktowano regulacje o charakterze ogólnym, jak i unormowania szczegółowe. Ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych jest nowym aktem prawnym w polskim prawie finansów publicznych, ale zastosowana w niej koncepcja nawiązuje do znanych z lat ubiegłych rozwiązań odnoszących się do sposobu finansowania określonej kategorii zadań publicznych z wykorzystaniem instytucji państwowego funduszu celowego.

---

<sup>20</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1543 ze zm.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2187 ze zm.



Komentarz stanowi próbę prezentacji wielowątkowej problematyki obejmującej wszystkie aspekty organizacji i funkcjonowania Funduszu Dróg Samorządowych. Autorzy przedstawiają względnie szeroki obszar regulacji prawnych. Wykorzystują w tym zakresie dorobek doktryny prawa finansowego i prawa samorządowego, a także dostępne orzecznictwo sądów i efekty działań nadzorczych wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych, które mogą być przydatne w zrozumieniu istoty regulacji zawartych w komentowanej ustawie.

Wiedza o prawnych mechanizmach dotyczących funkcjonowania Funduszu Dróg Samorządowych powinna być użyteczna przede wszystkim dla jednostek samorządu terytorialnego, do których kierowana jest oferta ustawodawcy dotycząca możliwości aplikowania o środki publiczne na inwestycje i remonty lokalnej infrastruktury drogowej. Przygotowany komentarz może być wykorzystywany przez pracowników samorządowych bezpośrednio zaangażowanych w procesy przygotowania wniosków o dofinansowania udzielane z tego funduszu, może stanowić również ważne źródło wiedzy dla radnych uczestniczących w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących podejmowania starań w zakresie gromadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego wkładów własnych niezbędnych do uzyskania odpowiedniego dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych. Ustalenia dokonane w komentarzu mogą być również przydatne dla osób wykonujących obsługę prawną jednostek samorządu terytorialnego, sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, a także dla pracowników różnych podmiotów wykonujących funkcje kontrolne i nadzorcze w odniesieniu do działalności jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności zatrudnionych w urzędach wojewódzkich i regionalnych izbach obrachunkowych.

Tytuł ustawy wprost nawiązuje do istoty oraz zakresu zadań finansowanych z zasobów Funduszu Dróg Samorządowych. Zgodnie z § 16 z.t.p.<sup>22</sup> w tytule ustawy w oddzielnych wierszach zamieszcza się: oznaczenie rodzaju aktu, datę ustawy oraz ogólne określenie przedmiotu ustawy. Tytuł

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.).

ustawy spełnia dwie podstawowe funkcje, tzn. informacyjną oraz interpretacyjną. Umożliwia odbiorcy ustawy jej wyszukiwanie w zbiorze aktów prawnych, a także może przekazywać informację o treści norm prawnych zawartych w ustawie. W procesie wykładni prawa tytuł ustawy może być pomocny przy dokonywaniu wykładni systemowej lub funkcjonalnej (celowościowej)<sup>23</sup>. Nazwa aktu prawnego nie jest jednak prawotwórcza ani nie stanowi prawa. Nie jest również podstawą orzekania w sprawie, ponieważ stanowią ją tylko przepisy prawa skonkretyzowane w poszczególnych artykułach<sup>24</sup>. Komentowana ustawa jest w polskim systemie prawa aktem prawnym po raz pierwszy regulującym problematykę wyodrębnionego funduszu celowego, którego środki pieniężne są przeznaczone na realizację określonych zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego polegających na budowie, przebudowie lub remoncie dróg samorządowych. Ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych wyczerpująco reguluje określoną dziedzinę spraw i w zasadzie nie pozostawia poza zakresem swojego unormowania istotnych fragmentów z tej dziedziny. Można stwierdzić, że zachowuje standardy odnoszące się systematyki zewnętrznej, ponieważ poprawnie oddziela treści przepisów w niej zawartych od treści przepisów zamieszczonych w innych ustawach<sup>25</sup>.

Ustawa zawiera również unormowania dotyczące nowelizacji kilku odrębnych ustaw, tzn. ustawy z 28.09.1991 r. o lasach, ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>26</sup> oraz ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany dokonywane w tych ustawach mają charakter dostosowujący do nowych reguł finansowania lub dofinansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego dotyczących dróg, których zarządcami są gminy, powiaty oraz województwa. Celem nowelizacji wyżej wymienionych ustaw jest doprecyzowanie reguł dotyczących eksploatacji niektórych źródeł przychodów

<sup>23</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 59.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2006 r., I SA/Wa 1079/05, LEX nr 221987.

<sup>25</sup> A. Malinowski, *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Warszawa 2007, s. 12.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.

przez Fundusz Dróg Samorządowych (wpłat dokonywanych w każdym roku przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), a także ograniczenie dotychczasowego sposobu dofinansowania realizacji samorządowych zadań drogowych w formie dotacji celowych z budżetu państwa na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 25.10.2019 r.

# USTAWA

z dnia 23 października 2018 r.

## **o Funduszu Dróg Samorządowych**

(Dz.U. poz. 2161; zm.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1815)



# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa zasady:

- 1) **działania Funduszu Dróg Samorządowych, zwanego dalej „Funduszem”;**
- 2) **gromadzenia środków Funduszu;**
- 3) **udzielania dofinansowania i finansowania ze środków Funduszu.**

W art. 1 ustawy wyznaczono przedmiotowe granice jej regulacji, wymieniając trzy kategorie spraw, nazywanych przez ustawodawcę zasadami. W ten sposób zachowano standard sformułowany w § 21 ust. 1 pkt 1 z.p.t., zgodnie z którym w przepisach ogólnych zamieszcza się określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji. Jest to tylko ramowe wyznaczenie przedmiotu regulacji ustawy, ponieważ ustawodawca posługuje się następującymi ogólnymi zwrotami: „zasady działania funduszu”, „zasady gromadzenia środków funduszu” oraz „zasady udzielania dofinansowania i finansowania”. W treści art. 1 u.f.d.s.

określenie „zasady” można rozumieć jako sposoby<sup>1</sup> i tryb<sup>2</sup> odpowiednio działania, gromadzenia środków oraz udzielania dofinansowania i finansowania. Katalog spraw wymienionych w art. 1 u.f.d.s. jest odzwierciedleniem systematyki zastosowanej w jej dalszych przepisach, bowiem takie są tytuły poszczególnych rozdziałów tej ustawy. Zawiera ona w zasadzie kompleksową i wyczerpującą regulację wszystkich spraw związanych ze statusem prawnym, organizacją oraz funkcjonowaniem Funduszu Dróg Samorządowych będącego jednostką sektora finansów publicznych.

Regulacje prawne z obszaru zasad działania Funduszu Dróg Samorządowych dotyczą jego statusu prawnego, sposobu utworzenia, przedmiotowego zakresu zadań realizowanych ze środków tego funduszu, powiązań z budżetem państwa, planowania finansowego, sprawozdawczości oraz obsługi bankowej. Określenie „zasady gromadzenia środków funduszu” odnosi się zarówno do ustawowo wskazanych stałych źródeł przychodów tego funduszu, jak i źródeł o charakterze okresowym lub tylko epizodycznym (np. środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, dobrowolnych wpłat, darowizn i zapisów oraz wpływów z innych tytułów). Wyróżnienie dwóch sposobów wydatkowania środków z Funduszu Dróg Samorządowych w dalszych przepisach ustawy oznacza podział zadań drogowych na dwie kategorie ze względu na kryterium ich finansowania. W pierwszej kategorii znajdują się przedsięwzięcia, które mogą być w pełni finansowane ze środków tego funduszu, natomiast w drugiej kategorii zadania finansowane w sposób ograniczony.

Zastosowanie ustawowego zwrotu „zasady udzielania dofinansowania i finansowania” oznacza, że określone przedsięwzięcia na drogach samorządowych mogą być w pełni finansowane lub finansowane tylko częściowo ze środków Funduszu Dróg Samorządowych. W znaczeniu słownikowym określenie „finansowanie” oznacza sponsorowanie lub

<sup>1</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 6, red. M. Bańko, Warszawa 2007, s. 359.

<sup>2</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 5, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 552.

płatanie<sup>3</sup>, a więc pełne pokrycie kosztów danego przedsięwzięcia<sup>4</sup>. „Dofinansowanie” to pomoc, dopłacanie do czegoś<sup>5</sup>, doinwestowanie, dotowanie, subsydiowanie<sup>6</sup>. Dofinansowanie polega na wsparciu określonego przedsięwzięcia, dostarczeniu brakujących środków<sup>7</sup>, a więc na uzupełnieniu kosztów realizacji danego zadania. Konkludując, wnioskując o finansowanie określonego przedsięwzięcia ze środków Funduszu Dróg Samorządowych, jednostka samorządu terytorialnego nie musi wykazywać posiadania tzw. wkładu własnego umożliwiającego jego rozpoczęcie, natomiast w przypadku wniosku o dofinansowanie powinna przedstawić możliwości pokrycia ze środków własnych części kosztów realizacji przedsięwzięcia.

## Art. 2. [Określenie znaczenia podstawowych pojęć]

### 1. Ilekroć w dalszych przepisach jest mowa o:

- 1) **dojeździe do mostu** – rozumie się przez to drogę publiczną lub jej odcinek łączący most z najbliższą drogą publiczną;
- 2) **moście** – rozumie się przez to budowlę, której funkcją jest w szczególności prowadzenie ruchu pojazdów w rozumieniu art. 2 pkt 31 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990), przeznaczoną do przeprowadzania drogi nad przeszkodą wodną;
- 3) **spółce** – rozumie się przez to spółkę w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 286 oraz z 2018 r. poz. 1089), z wyłączeniem spółki będącej operatorem systemu przesyłowego w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, z późn. zm.).

<sup>3</sup> *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych PWN*, red. M. Bańko, Warszawa 2005, s. 180.

<sup>4</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 1, s. 507.

<sup>5</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, s. 635.

<sup>6</sup> *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych PWN...*, s. 131.

<sup>7</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 1, s. 351.



**Małgorzata Ofiarska** – doktor habilitowana nauk prawnych; pracownik Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego; autorka ponad 250 publikacji dotyczących organizacji, funkcjonowania i finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, a także różnych form współdziałania tych jednostek w realizacji zadań publicznych; specjalistka w zakresie prawa samorządu terytorialnego.

**Zbigniew Ofiarski** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; pracownik Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego; autor ponad 550 publikacji dotyczących gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego; specjalista w zakresie prawa finansowego, prawa podatkowego oraz publicznego prawa bankowego.

Komentarz zawiera systematyczną i kompleksową analizę przepisów ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, który zastąpił dotychczas realizowane wieloletnie programy rządowe w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg gminnych oraz powiatowych. Od 2019 r. na mocy ustawy z 23.10.2018 r. (Dz.U. poz. 2161) Fundusz Dróg Samorządowych stał się dla jednostek samorządu terytorialnego głównym źródłem dofinansowania drogowych zadań gminnych i powiatowych oraz zadań mostowych, a także pełnego finansowania inwestycji na drogach o znaczeniu obronnym.

W książce omówiono m.in. takie zagadnienia, jak:

- status prawny funduszu i jego powiązania z budżetem państwa, a także z jednostkami publicznymi,
- źródła przychodów tego funduszu oraz zasady dokonywania wydatków,
- procedury dotyczące aplikowania o dofinansowanie samorządowych inwestycji drogowych,
- sposoby przekazywania środków,
- rozliczanie środków przekazanych beneficjentom,
- zakres kontroli dotyczącej sposobów wykorzystania udzielonego dofinansowania.

Publikacja jest przeznaczona dla prawników praktyków: sędziów sądów administracyjnych, adwokatów i radców prawnych. Może także zainteresować pracowników samorządowych, radnych oraz pracowników regionalnych izb obrachunkowych.



#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8187-105-1

