

UWAGI W RAMACH UZGODNIENIA Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw
Autor	Ministerstwo Infrastruktury
Projekt z dnia	15 lipca 2026 r.

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	-----
Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Mateusz Jabłoński
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 1 pkt 4 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 4 ust. 1 pkt 2f RFRD Art. 1 pkt 7 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 7 ust. 1 pkt 2f RFRD	Postuluje się o wprowadzenie, zarówno w treści projektu, jak i w jego uzasadnieniu oraz w OSR, jednoznacznego zastrzeżenia, że środki przeznaczone na finansowanie zadań komplementarnych, tj. dotyczące budowy dróg krajowych w granicach miast na prawach powiatu, nie wpłyną negatywnie na wysokość środków dotychczas przeznaczanych na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych ani ich nie uszczuplą. Jednocześnie postuluje się o rozważenie, aby finansowanie budowy dróg krajowych w granicach miast na prawach powiatu następowało ze środków budżetu państwa oraz Krajowego Funduszu	Związek Powiatów Polskich popiera kierunek proponowanych zmian, polegający na zapewnieniu finansowania budowy dróg krajowych w granicach miast na prawach powiatu. Rozwiązanie to odpowiada na realne potrzeby tych jednostek i odciąża ich budżety od jednej z najkosztowniejszych kategorii inwestycji. Jednocześnie wyrażamy obawę, czy wprowadzenie nowego zadania nie spowoduje relatywnego uszczuplenia środków przeznaczanych corocznie na finansowanie drogowych zadań gminnych i powiatowych. Środki na obie kategorie zadań pochodzą bowiem z jednego Funduszu, zasilanego z przychodów wymienionych w art. 5, a o		

		Drogowego, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, a nie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych.	ich rozdysponowaniu między poszczególne przeznaczenia rozstrzyga jeden roczny plan finansowy. Skoro plan ten jest wspólny, każda kwota przeznaczona w danym roku na finansowanie inwestycji na drogach krajowych w granicach miast na prawach powiatu jest kwotą, która potencjalnie nie zostanie przeznaczona na budowę, przebudowę lub remont dróg gminnych i powiatowych, lecz właśnie na budowę dróg krajowych w miastach na prawach powiatu. Obawa ta jest tym istotniejsza, że ustawa nie zawiera żadnego przepisu gwarantującego, iż wprowadzenie nowego zadania nie wywrze negatywnych skutków na dotychczasowy poziom finansowania zadań gminnych i powiatowych. Podkreślenia wymaga, że zapotrzebowanie JST na środki drogowe trwale przewyższa dostępną pulę. Podkreślenia wymaga, że inwestycje na drogach krajowych dysponują odrębnymi i nieporównywalnie zasobniejszymi źródłami finansowania — środkami budżetu państwa, Krajowego Funduszu Drogowego, wieloletnich programów rządowych dotyczących dróg krajowych, do których odsyła projektowany art. 36z, a także środkami europejskimi. Kierowanie tej kategorii inwestycji do Funduszu, którego środki są ograniczone i którego przeznaczeniem — na co wskazuje przywracana projektem nazwa „Fundusz Dróg Samorządowych” — jest wspieranie dróg zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego,		
--	--	--	--	--	--

			budzi zatem zasadnicze wątpliwości co do celowości takiego rozwiązania. Wątpliwości te pogłębia charakter prawny samego zadania. W wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 6 lutego 2025 r. (sygn. akt I C 231/23) wskazano, że budowa drogi krajowej „z pewnością wykracza poza kryterium lokalności i okoliczności tej nie zmienia fakt, że to na miasto na prawach powiatu ustawodawca nałożył obowiązek pełnienia funkcji inwestora i zarządcy drogi”, a zarządzanie drogami krajowymi przez miasto na prawach powiatu stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, nie zaś zadanie własne. Zadania zlecone finansowane są ze środków przekazywanych z budżetu państwa w wysokości odpowiadającej kosztom ich wykonania, a nie z dochodów własnych jednostki. Sąd wskazał przy tym wyraźnie, iż „Zdaniem Sądu zarządzanie drogami krajowymi przez miasto na prawach powiatu stanowi zadanie zlecone, a nie własne gminy.”. W tym kontekście objęcie budowy dróg krajowych dofinansowaniem z Funduszu może oznaczać nie tylko przeniesienie na Fundusz (o już ograniczonych środkach) zadania mającego własne, odrębne źródła finansowania, lecz również faktyczne utrwalenie kwalifikacji tego zadania jako zadania własnego miast na prawach powiatu. Konstrukcja przyjęta w projekcie zakłada bowiem udział własny miasta w kosztach realizacji (art. 16f), a projektowany art. 4 ust. 4 wyłącza z dofinansowania koszty		
--	--	--	---	--	--

			nabywania nieruchomości pod pasy drogowe, przenosząc je w całości na budżet miast, co z kolei pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem wyrażonym w powołanym orzeczeniu.		
2.	Art. 1 pkt 4 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 4 ust. 1 pkt 2f RFRD	Postuluje się o rozważenie rozszerzenia zakresu zadań komplementarnych poza samą „budowę” o przebudowę i remont dróg krajowych w miastach na prawach powiatu.	Przy jednoczesnym podtrzymaniu postulatu wyrażonego w uwadze nr 1, jednocześnie pragniemy zwrócić uwagę, że projektowany przepis obejmuje wyłącznie „budowę dróg krajowych w miastach na prawach powiatu”, z pominięciem przebudowy i remontu. Ograniczenie takie istotnie zawęży użyteczność nowego instrumentu do inwestycji tworzących nowe odcinki dróg krajowych, wykluczając również kosztowne i częstsze w praktyce zadania polegające na przebudowie lub remoncie odcinków już istniejących.		
3.	Art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 14a RFRD	Postuluje się o doprecyzowanie pojęcia „poziomy dofinansowania zadań powiatowych i gminnych” oraz o określenie kryteriów i sposobu ich ustalania przez ministra.	Zgodnie z przedmiotowym przepisem minister właściwy ds. transportu ustala i udostępnia w BIP-ie „poziomy dofinansowania”, nie definiując tego pojęcia. Wprawdzie art. 14a odsyła do danych, o których mowa w art. 14 ust. 2 i 3 RFRD, jednak przepisy te określają jedynie dane oraz sposób ustalania wysokości dofinansowania konkretnego zadania, nie zaś sposób ustalania „poziomów dofinansowania”. Niedookreślenie to uniemożliwia jednostkom samorządu terytorialnego przewidzenie wysokości wsparcia i zaplanowanie stosownego wkładu własnego. Wątpliwości tych nie rozwiewa również uzasadnienie projektu, które ogranicza się do powtórzenia, że minister ustala poziomy dofinansowania „biorąc pod uwagę dane, o których mowa w art. 14		

			ust. 2 i 3", nie wskazując ani liczby tych poziomów, ani progów ich stosowania, ani sposobu ich wyprowadzenia z danych o zamożności. Deklarowany w uzasadnieniu cel w postaci „zwiększenia przejrzystości wydatkowania środków Funduszu” pozostaje w sprzeczności z pozostawieniem mechanizmu ustalania poziomów bez ustawowych kryteriów.		
4.	Art. 1 pkt 11 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 16 ust. 1 RFRD	Proponuje się następujące brzmienie przepisu: „a) dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i w tym ust. wyrazy „w wysokości” zastępuje się wyrazami „w wysokości do”,”	Przepisy ustawy określające wysokość dofinansowania posługują się zwrotem „w wysokości do” (art. 14 ust. 1, art. 16a ust. 1, art. 16b ust. 1, art. 16c ust. 1 pkt 2, art. 16d ust. 1). Formułą „w wysokości do” posługuje się także samo uzasadnienie projektu, co dodatkowo potwierdza potrzebę ujednolicenia przepisu.		
5.	Art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 20 ust. 1 RFRD Art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 21 ust. 3 RFRD	Postuluje się o stosowną zmianę przepisów tak, aby terminy składania wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych nie przypadały w całości na okres urlopowy (lipiec–sierpień), a w miarę możliwości sięgały końca września.	Wyznaczanie terminu składania wniosków w miesiącach urlopowych utrudnia rzetelne przygotowanie dokumentacji, zwłaszcza w mniejszych urzędach dysponujących ograniczoną kadrą. Minister przekazuje wojewodom informację o wysokości środków w terminie od 1 do 15 lipca (art. 20 ust. 1), po czym nabór ogłaszany jest w terminie 14 dni, a termin składania wniosków wyznacza wojewoda w ogłoszeniu o naborze. Konstrukcja ta w praktyce zmierza do prowadzenia naborów w okresie wakacyjnym, skracając efektywny czas na przygotowanie wniosku.		
6.	Art. 1 pkt 14 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 20 ust. 2 i 3 RFRD	Postuluje się o odstąpienie od nadmiernej centralizacji podziału środków między zadania powiatowe i gminne, tj. o pozostawienie tej kompetencji wojewodzie wraz z dotychczasowymi ustawowymi	Obowiązujący art. 20 ust. 2 powierza podział środków między zadania powiatowe i gminne wojewodzie, nakazując mu uwzględnić liczbę powiatów i gmin w województwie oraz funkcje transportowe wykonywane		

		kryteriami podziału. W razie utrzymania kompetencji ministra właściwego do spraw transportu postuluje się o wpisanie do przepisu kryteriów uwzględniających liczbę powiatów i gmin w województwie oraz funkcje transportowe wykonywane przez drogi powiatowe i gminne, tak aby podział nie miał charakteru w pełni uznaniowego.	przez drogi powiatowe i gminne. Projektowane brzmienie przenosi tę kompetencję na ministra właściwego do spraw transportu i jednocześnie usuwa jakiegokolwiek ustawowe kryterium podziału, gdyż wedle projektu minister „zawiera podział” w swojej informacji, bez wskazania przesłanek, którymi ma się kierować. Zmiana ma zatem podwójny skutek niekorzystny dla powiatów: przenosi decyzję na organ centralny, oddalony od realiów lokalnej sieci drogowej oraz czyni ją uznaniową. Centralizacja tej kompetencji nie służy zatem żadnej wartości, której nie zapewniałby dotychczasowy model, a pozbawia podział obiektywnego, ustawowo określonego kryterium. Kierunek ten wpisuje się przy tym w szerszą tendencję projektu do przenoszenia rozstrzygnięć na organ centralny, widoczną również w przejściu przez ministra zatwierdzania list zadań (dotychczas należącego do Prezesa Rady Ministrów) oraz we wprowadzeniu wiążących wytycznych ministra dla wojewodów. Kumulacja tych zmian osłabia pozycję organów bliższych samorządom i zmniejsza przewidywalność zasad dysponowania środkami Funduszu.		
7.	Art. 1 pkt 16 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 22 ust. 4 RFRD	Postuluje się o pozostawienie przepisu w brzmieniu dotychczasowym.	Zgodnie z obowiązującym brzmieniem przepisu, regulamin działania komisji ustala samodzielnie wojewoda. Projekt uzależnia tę czynność od uprzedniego uzyskania opinii ministra właściwego do spraw transportu. Rozwiązanie to budzi wątpliwości w dwóch aspektach. Po pierwsze, stanowi kolejny przejaw		

			centralizacji procesu dysponowania środkami Funduszu — regulamin techniczno-organizacyjny komisji działającej przy wojewodzie jest sprawą niewymagającą udziału organu centralnego. Po drugie, wprowadzenie etapu opiniowania niepotrzebnie komplikuje i wydłuża procedurę przygotowania naboru, nie przynosząc wartości, której nie zapewniałoby dotychczasowe samodzielne działanie wojewody.		
8.	Art. 1 pkt 37 ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 36d pkt 2 RFRD	Postuluje się o rezygnację z proponowanej zmiany. Ewentualnie, postuluje się o określenie w ustawie formy, trybu wydawania, zakresu oraz sposobu udostępniania wytycznych.	Obowiązujący art. 37 ust. 2 pozwala ministrowi jedynie żądać przedstawienia informacji i udostępnienia dokumentów. Projektowane brzmienie wyposaża ministra w nową kompetencję do wydawania „wiążących wytycznych dotyczących zadań wojewodów”, nie określając jednak ani ich formy, ani trybu wydawania, ani sposobu udostępniania, ani przedmiotu. Wątpliwości tych nie rozstrzyga uzasadnienie projektu, które ogranicza się do powtórzenia treści przepisu i wskazania, że stanowi on „ <i>element wzmocnienia kompetencji ministra właściwego do spraw transportu w zakresie koordynacji realizacji zadań</i> ”. Wraz z uzależnieniem regulaminu komisji od opinii ministra (art. 22 ust. 4) oraz przejęciem przez ministra podziału środków (art. 20 ust. 2) rozwiązanie to stanowi kolejny przejaw centralizacji procesu dysponowania środkami Funduszu.		
9.	Uwaga ogólna	Postuluje się o wprowadzenie przepisu przesadzającego, że kosztem objętym dofinansowaniem	Zadania dofinansowywane z Funduszu mają w większości charakter wieloletni, a umowy z wykonawcami (zgodnie z		

		ze środków Funduszu jest również zmiana wysokości wynagrodzenia wykonawcy wynikająca z waloryzacji dokonanej na podstawie art. 439 ustawy Prawo zamówień publicznych.	treścią art. 439 PZP) muszą zawierać klauzule waloryzacyjne, korygujące wynagrodzenie w następstwie zmiany cen materiałów lub kosztów realizacji zamówienia. Ustawa posługuje się natomiast wyłącznie pojęciem „przewidywanego kosztu realizacji zadania” (art. 23 ust. 2), nie regulując statusu późniejszej zmiany wynagrodzenia wynikającej z waloryzacji. W praktyce kwoty te bywają traktowane jako nieobjęte dofinansowaniem, wskutek czego całość skutków wzrostu cen obciąża budżety JST.		
10.	Uwagi redakcyjne Art. 1 pkt 26 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 36d pkt 2 RFRD Art. 1 pkt 29 lit. c) ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 36i pkt 4 RFRD Art. 1 pkt 35 lit. a) ustawy nowelizującej w odniesieniu do Art. 36i pkt 4 RFRD	Proponuje się następujące brzmienie przepisu: <i>„2) sporządzania i zatwierdzania listy, o której mowa w art. 36b ust. 3”.</i> Proponuje się następujące brzmienie przepisu: <i>„c) uchyla się pkt 4;”.</i> Proponuje się następujące brzmienie przepisu: <i>„2) sporządzania i zatwierdzania listy, o której mowa w art. 36p ust. 3”.</i>	Projektowane brzmienie zawiera zbędne powtórzenie wyrazu „listy” („sporządzania listy i zatwierdzania listy”). Ponieważ obie czynności odnoszą się do tej samej listy, o której mowa w art. 36b ust. 3, wystarczające i poprawne językowo jest sformułowanie „sporządzania i zatwierdzania listy”. Oznaczenie jednostki redakcyjnej zawiera zbędny podwójny nawias - „c))”. Poprawne oznaczenie litery w wyliczeniu to „c)”. Projektowane brzmienie zawiera zbędne powtórzenie wyrazu „listy” („sporządzania listy i zatwierdzania listy”). Ponieważ obie czynności odnoszą się do tej samej listy, o której mowa w art. 36p ust. 3, wystarczające i poprawne językowo jest sformułowanie „sporządzania i zatwierdzania listy”.		

	Art. 10 ustawy nowelizującej	Proponuje się następujące brzmienie przepisu: <i>„Art. 10. W 2027 r. nabór na dofinansowanie zadań mostowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, minister właściwy do spraw transportu przeprowadza nie później niż w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Nabór wniosków trwa przez 30 dni od dnia jego ogłoszenia.”</i>	Ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg jest ustawą zmienianą w art. 1 projektu, nie „w pkt 1”. Odesłanie do jednostki redakcyjnej niższego rzędu zamiast do artykułu stanowi usterkę obniżającą poprawność legislacyjną.		
--	------------------------------	---	--	--	--