

Warszawa, 2 września 2026 r.

Łukasz Schreiber
Przewodniczący
Klubu Parlamentarnego
Rozwój Plus

RPW/29814/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026–09–04
Data wpływu: 2026–09–04

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy

o wsparciu zrównoważonego rozwoju samorządu

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy Panią
Poseł Marię Koc.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. *SPS-III.020.290.2026*

07.09.2026

Data wpływu

Z wyrażenia Danki,

Lh. Jh

USTAWA

z dnia 2026 r.

o wsparciu zrównoważonego rozwoju samorządów

Rozdział 1 Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa zasady:

- 1) działania Funduszu Rozwoju Samorządu, zwanego dalej „Funduszem”;
- 2) gromadzenia środków Funduszu;
- 3) ustalania wysokości środków przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego;
- 4) przyznawania, przekazywania, wykorzystywania i rozliczania środków Funduszu;
- 5) kontroli wykorzystania środków Funduszu.

Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) „jednostce samorządu terytorialnego” – rozumie się przez to gminę, powiat albo województwo;
- 2) „liczbie mieszkańców” – rozumie się przez to liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego według stanu na dzień 31 grudnia roku bazowego, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do dnia 31 maja roku poprzedzającego rok budżetowy;
- 3) „roku bazowym” – rozumie się przez to rok przypadający na dwa lata przed rokiem budżetowym, na który ustalana jest pula podstawowa;
- 4) „zadaniu inwestycyjnym” – rozumie się przez to zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego, w ramach którego są ponoszone wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.);
- 5) „puli podstawowej” – rozumie się przez to kwotę środków ustaloną dla jednostki samorządu terytorialnego na dany rok budżetowy zgodnie z art. 17 i art. 18;
- 6) „puli dostępnej” – rozumie się przez to sumę niewygasłych środków przypisanych jednostce samorządu terytorialnego zgodnie z art. 17–21, pomniejszoną o kwoty wykorzystane albo zarezerwowane na podstawie ostatecznych decyzji o przyznaniu środków;
- 7) „obszarze priorytetowym” – rozumie się przez to rodzaj zadań inwestycyjnych określony w przepisach wydanych na podstawie art. 38 ust. 2.

Art. 3. Środki Funduszu służą wspieraniu długookresowego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności przez finansowanie infrastruktury publicznej, ograniczanie różnic rozwojowych oraz zwiększanie odporności i dostępności usług publicznych.

Rozdział 2 Fundusz Rozwoju Samorządu

Art. 4. 1. W Banku Gospodarstwa Krajowego, zwanym dalej „Bankiem”, prowadzony jest Fundusz.

2. Fundusz nie jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i nie posiada osobowości prawnej.

3. Środkami Funduszu dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, zwany dalej „ministrem”.

4. Bank prowadzi rachunki Funduszu, obsługę finansową Funduszu oraz odrębną ewidencję operacji Funduszu.

5. Bank sporządza dla Funduszu odrębny bilans oraz rachunek zysków i strat, stanowiące załączniki do sprawozdania finansowego Banku.

Art. 5. Środki Funduszu przeznacza się na:

- 1) finansowanie zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) obsługę zobowiązań związanych z pozyskiwaniem środków na rzecz Funduszu, w tym wykup obligacji oraz zapłatę należnych odsetek i innych kosztów emisji;
- 3) wynagrodzenie Banku z tytułu prowadzenia i obsługi Funduszu.

Art. 6. 1. Środki Funduszu pochodzą z:

- 1) wpływów z emisji Obligacji Rozwoju Samorządu, o których mowa w art. 7;
- 2) wpłat z budżetu państwa;
- 3) środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, jeżeli odrębne przepisy lub warunki ich wykorzystania na to pozwalają;
- 4) odsetek od środków Funduszu oraz dochodów z lokowania okresowo wolnych środków Funduszu;
- 5) dobrowolnych wpłat, darowizn i zapisów;
- 6) wpływów z innych tytułów określonych w odrębnych przepisach.

2. W przypadku gdy środki, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3–6, są niewystarczające do terminowego wykonania zobowiązań Funduszu wynikających z ostatecznych decyzji o przyznaniu środków oraz do obsługi zobowiązań, o których mowa w art. 5 pkt 2, z budżetu państwa przekazuje się Funduszowi środki w wysokości niezbędnej do wykonania tych zobowiązań.

Art. 7. 1. Bank może emitować na rzecz Funduszu obligacje pod nazwą „Obligacje Rozwoju Samorządu”.

2. Łączna wartość nominalna Obligacji Rozwoju Samorządu wyemitowanych w danym roku budżetowym nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie budżetowej.

3. Emisja Obligacji Rozwoju Samorządu wymaga uprzedniej akceptacji ministra co do wielkości emisji, terminu wykupu, waluty, rodzaju oprocentowania oraz innych istotnych warunków emisji.

4. Do Obligacji Rozwoju Samorządu stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2025 r. poz. 1667), z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

5. Zobowiązania Banku z tytułu Obligacji Rozwoju Samorządu mogą być objęte poręczeniem albo gwarancją Skarbu Państwa na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2024 r. poz. 291, z późn. zm.).

6. Obsługa zobowiązań z tytułu Obligacji Rozwoju Samorządu jest dokonywana ze środków Funduszu w ramach planu finansowego Funduszu.

Art. 8. 1. Okresowo wolne środki Funduszu Bank może lokować w:

- 1) bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) skarbowych papierach wartościowych;
- 3) papierach wartościowych emitowanych przez Narodowy Bank Polski;
- 4) papierach wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa.

2. Suma lokat, o których mowa w ust. 1 pkt 1, w jednym banku albo grupie banków powiązanych kapitałowo lub organizacyjnie nie może przekroczyć 25% okresowo wolnych środków Funduszu.

Art. 9. 1. Minister, w porozumieniu z Bankiem, sporządza roczny plan finansowy Funduszu.

2. Plan finansowy Funduszu określa w szczególności:

- 1) prognozowane wpływy Funduszu według źródeł;
- 2) planowane wypłaty na rzecz jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) wydatki na obsługę zobowiązań Funduszu;
- 4) planowane koszty prowadzenia i obsługi Funduszu przez Bank;

5) stan zobowiązań wynikających z ostatecznych decyzji o przyznaniu środków oraz prognozę zobowiązań na kolejne lata.

3. Projekt planu finansowego Funduszu jest sporządzany do dnia 31 sierpnia roku poprzedzającego rok, w którym plan ma obowiązywać, z uwzględnieniem deklaracji, o których mowa w art. 23.

4. Plan finansowy Funduszu jest zatwierdzany przez ministra nie później niż do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, w którym plan ma obowiązywać.

5. Bank wyodrębnia plan finansowy Funduszu w swoim planie finansowym.

6. Plan finansowy Funduszu stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu.

7. Plan finansowy Funduszu zapewnia środki niezbędne do wykonania w danym roku zobowiązań wynikających z ostatecznych decyzji o przyznaniu środków oraz do obsługi zobowiązań Funduszu.

8. Jeżeli ustawa budżetowa powoduje zmianę wielkości środków pozostających do dyspozycji Funduszu w stosunku do wielkości przyjętych przy zatwierdzaniu planu finansowego, minister dostosowuje plan finansowy Funduszu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej.

Art. 10. Minister zawiera z Bankiem porozumienie określające:

- 1) tryb opracowania i zmiany planu finansowego Funduszu;
- 2) szczegółowy sposób i terminy dokonywania wypłat ze środków Funduszu;
- 3) sposób i terminy przekazywania informacji o realizacji planu finansowego Funduszu;
- 4) zasady prowadzenia ewidencji środków przypisanych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego;
- 5) zasady obsługi emisji, wykupu i oprocentowania Obligacji Rozwoju Samorządu;
- 6) zasady lokowania okresowo wolnych środków Funduszu.

Art. 11. 1. Bank pobiera wynagrodzenie prowizyjne z tytułu prowadzenia i obsługi Funduszu.

2. Minister określi, w drodze rozporządzenia, wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, oraz sposób i terminy jego wypłaty, uwzględniając rzeczywiste i uzasadnione koszty ponoszone przez Bank, zakres powierzonych Bankowi czynności oraz konieczność zapewnienia efektywności kosztowej obsługi Funduszu.

Art. 12. Bank dokonuje wypłat ze środków Funduszu na podstawie dyspozycji ministra wydanej w wykonaniu ostatecznej decyzji o przyznaniu środków.

Rozdział 3

Podmioty uprawnione i zasady finansowania zadań

Art. 13. Środki Funduszu mogą być przyznawane gminom, powiatom i województwom na realizację ich zadań inwestycyjnych.

Art. 14. 1. Środki Funduszu mogą finansować nie więcej niż 90% wydatków kwalifikowalnych zadania inwestycyjnego.

2. Środki Funduszu mogą być przeznaczone wyłącznie na wydatki bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją zadania inwestycyjnego, w zakresie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 32.

3. Podatek od towarów i usług jest wydatkiem kwalifikowalnym wyłącznie w zakresie, w jakim stanowi rzeczywisty koszt jednostki samorządu terytorialnego i nie podlega odliczeniu, zwrotowi ani odzyskaniu na podstawie odrębnych przepisów.

4. Środki Funduszu mogą finansować zadania inwestycyjne realizowane w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy.

5. Finansowanie z Funduszu może być łączone z finansowaniem z innych źródeł, pod warunkiem że suma środków publicznych przeznaczonych na sfinansowanie danego wydatku nie przekracza wysokości tego wydatku oraz nie dochodzi do podwójnego finansowania tego samego kosztu.

6. Jeżeli finansowanie zadania inwestycyjnego stanowi pomoc publiczną albo pomoc de minimis, środki Funduszu mogą być przyznane wyłącznie z zachowaniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w prawie Unii Europejskiej i przepisach krajowych.

Art. 15. Jednostka samorządu terytorialnego może przeznaczyć środki przysługujące jej w ramach puli dostępnej na jedno albo więcej zadań inwestycyjnych, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1.

Art. 16. Przyznanie środków Funduszu na zadanie inwestycyjne nie zwalnia jednostki samorządu terytorialnego z obowiązku stosowania przepisów o finansach publicznych, zamówieniach publicznych, pomocy publicznej, ochronie środowiska, zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych przepisów mających zastosowanie do realizacji tego zadania.

Rozdział 4

Zasady ustalania wysokości środków

Art. 17. 1. Pula podstawowa jednostki samorządu terytorialnego na dany rok budżetowy jest ustalana na podstawie liczby jej mieszkańców.

2. Kwota przypadająca na jednego mieszkańca wynosi:

- 1) 500 zł – w przypadku gminy;
- 2) 120 zł – w przypadku powiatu;
- 3) 80 zł – w przypadku województwa.

3. Pula podstawowa gminy nie może być niższa niż 5 000 000 zł ani wyższa niż 100 000 000 zł.

4. W przypadku miasta na prawach powiatu pulę podstawową ustala się jako sumę:

- 1) puli obliczonej według zasad właściwych dla gminy, z zastosowaniem limitów określonych w ust. 3;
- 2) puli obliczonej według zasad właściwych dla powiatu.

Art. 18. 1. Kwoty określone w art. 17 ust. 2 i 3 podlegają corocznej waloryzacji, począwszy od roku budżetowego 2029.

2. Waloryzacji dokonuje się przez pomnożenie kwot obowiązujących w roku poprzednim przez wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej za rok bazowy, ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, i podzielenie otrzymanego wyniku przez 100.

3. Jeżeli wskaźnik, o którym mowa w ust. 2, jest niższy niż 100, do waloryzacji przyjmuje się wartość 100.

4. Kwoty po waloryzacji zaokrągla się do pełnych złotych.

5. Minister ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, kwoty obowiązujące w następnym roku budżetowym, w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego ten rok.

Art. 19. 1. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, będąca gminą, zakończy w danym roku budżetowym co najmniej jedno zadanie inwestycyjne, które zostało zrealizowane wyłącznie przy udziale wykonawcy albo wykonawców mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na obszarze powiatu, w skład którego wchodzi ta gmina, lub powiatu sąsiadującego z tym powiatem, jej pula dostępna na następny rok budżetowy zostaje powiększona o premię za lokalność w wysokości 10% puli podstawowej ustalonej dla roku zakończenia zadania. Przepis ten stosuje się odpowiednio do powiatów i miast na prawach powiatu.

2. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego zakończy w danym roku budżetowym co najmniej jedno zadanie inwestycyjne należące, w dniu dokonania zgłoszenia, do obszaru priorytetowego, jej pula dostępna na następny rok budżetowy zostaje powiększona o premię za obszar priorytetowy w wysokości 10% puli podstawowej ustalonej dla roku zakończenia zadania.

3. Premie, o których mowa w ust. 1 i 2, przysługują po zatwierdzeniu przez wojewodę sprawozdania końcowego z realizacji zadania.

4. Premie, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą być przyznane łącznie.

5. Każda z premii, o których mowa w ust. 1 i 2, może zostać przyznana jednostce samorządu terytorialnego nie więcej niż jeden raz w odniesieniu do danego roku budżetowego, niezależnie od liczby zakończonych zadań spełniających warunki jej przyznania.

6. Przepis ust. 1 nie stanowi podstawy do określania warunków udziału w postępowaniu, kryteriów oceny ofert ani innych warunków zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Art. 20. 1. Niewykorzystana w danym roku część puli podstawowej oraz premie, o których mowa w art. 19, zachowują odrębność według roku, do którego zostały przypisane.

2. Środki przypisane do danego roku mogą być wykorzystywane do końca piątego roku budżetowego następującego po roku, do którego zostały przypisane. Po upływie tego terminu niewykorzystana część tych środków wygasa.

3. Przy wykorzystaniu puli dostępnej w pierwszej kolejności wykorzystuje się środki przypisane do najwcześniejszego roku.

4. Minister prowadzi ewidencję puli dostępnej każdej jednostki samorządu terytorialnego z wyodrębnieniem roku przypisania środków, kwot wykorzystanych, zarezerwowanych, wygasłych oraz wykorzystanych z wyprzedzeniem.

Art. 21. 1. Jednostka samorządu terytorialnego może wykorzystać w danym roku budżetowym, z wyprzedzeniem, środki odpowiadające nie więcej niż puli podstawowej ustalonej dla tej jednostki na ten rok.

2. Kwota wykorzystana z wyprzedzeniem pomniejsza, w wartości nominalnej, pulę podstawową jednostki w następnym roku budżetowym.

3. Wykorzystanie środków z wyprzedzeniem jest dopuszczalne, jeżeli zostało wskazane w deklaracji, o której mowa w art. 23, i znajduje pokrycie w planie finansowym Funduszu.

4. Kwota wykorzystana z wyprzedzeniem nie może powodować powstania ujemnej puli podstawowej w następnym roku budżetowym.

Art. 22. 1. Minister, w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, przekazuje każdej jednostce samorządu terytorialnego informację o wysokości jej puli podstawowej na następny rok oraz o wysokości puli dostępnej według stanu na dzień przekazania informacji.

2. Informacja, o której mowa w ust. 1, jest przekazywana w postaci elektronicznej i udostępniana w systemie teleinformatycznym obsługującym Fundusz.

Rozdział 5

Tryb przyznawania i przekazywania środków

Art. 23. 1. Jednostka samorządu terytorialnego składa ministrowi, do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, deklarację dotyczącą planowanego wykorzystania puli dostępnej w następnym roku budżetowym.

2. Deklarację składa organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na podstawie uchwały organu stanowiącego.

3. W deklaracji wskazuje się:

- 1) kwotę puli dostępnej planowaną do wykorzystania w następnym roku budżetowym;
- 2) kwotę, której wykorzystanie jednostka zamierza odroczyć;
- 3) kwotę środków, z których jednostka zamierza skorzystać z wyprzedzeniem na podstawie art. 21.

4. Brak złożenia deklaracji w terminie oznacza, że jednostka nie planuje wykorzystania puli dostępnej w następnym roku budżetowym. Nie narusza to prawa do wykorzystania niewygasłych środków puli dostępnej w kolejnych latach.

5. Deklaracja może zostać zmieniona do dnia 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy, jeżeli zmiana nie powoduje zwiększenia kwoty środków planowanych do wykorzystania ponad kwotę uwzględnioną w projekcie planu finansowego Funduszu, chyba że minister potwierdzi możliwość zabezpieczenia dodatkowych środków.

Art. 24. 1. Wybór zadania inwestycyjnego, na które mają zostać przeznaczone środki Funduszu, następuje w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

2. Podjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, poprzedza się konsultacjami z mieszkańcami przeprowadzonymi na zasadach i w trybie określonych przez organ stanowiący na podstawie odrębnych przepisów.

3. Uchwała określa co najmniej:

- 1) nazwę i zwięzły opis zadania inwestycyjnego;
- 2) przewidywany koszt realizacji zadania;
- 3) planowaną kwotę środków Funduszu;
- 4) przewidywany termin realizacji zadania.

Art. 25. 1. Jednostka samorządu terytorialnego dokonuje zgłoszenia zadania inwestycyjnego ministrowi za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę jednostki.

2. Zgłoszenie może zostać dokonane przed wszczęciem albo w toku postępowania prowadzącego do wyboru wykonawcy zadania, nie później jednak niż przed zawarciem umowy, której przedmiotem jest zasadnicza część realizacji zadania inwestycyjnego.

3. Zgłoszenie zawiera:

- 1) uchwałę, o której mowa w art. 24 ust. 1;
- 2) opis zakresu rzeczowego zadania;
- 3) szacunkowy koszt zadania oraz plan finansowania;
- 4) planowaną wysokość finansowania ze środków Funduszu;
- 5) harmonogram realizacji zadania;
- 6) informację o sposobie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami;
- 7) informację o innych źródłach finansowania zadania;
- 8) informację niezbędną do oceny, czy finansowanie stanowi pomoc publiczną albo pomoc de minimis.

4. Wojewoda przekazuje zgłoszenie ministrowi niezwłocznie, nie później niż w terminie 5 dni roboczych od dnia jego otrzymania, wraz z informacją o stwierdzonych brakach formalnych.

Art. 26. 1. Minister ocenia zgłoszenie wyłącznie pod względem spełnienia warunków określonych w ustawie.

2. Minister może, w terminie 21 dni od dnia otrzymania kompletnego zgłoszenia, w drodze decyzji, wniesć sprzeciw wobec zakwalifikowania zadania inwestycyjnego do finansowania ze środków Funduszu.

3. Sprzeciw może zostać wniesiony wyłącznie, jeżeli:

- 1) zadanie nie jest zadaniem inwestycyjnym w rozumieniu ustawy;
- 2) uchwała, o której mowa w art. 24 ust. 1, nie została podjęta albo nie została poprzedzona wymaganymi konsultacjami;
- 3) planowany poziom finansowania ze środków Funduszu przekracza limit określony w art. 14 ust. 1;
- 4) planowana kwota finansowania przekracza pulę dostępną jednostki, z uwzględnieniem środków wykorzystywanych z wyprzedzeniem;
- 5) finansowanie naruszałoby przepisy dotyczące pomocy publicznej albo pomocy de minimis;
- 6) zgłoszenie, mimo wezwania, nie zostało uzupełnione w wyznaczonym terminie.

4. Jeżeli zgłoszenie zawiera braki, minister wzywa jednostkę do ich uzupełnienia w terminie nie krótszym niż 7 dni. Termin, o którym mowa w ust. 2, biegnie od dnia uzupełnienia zgłoszenia.

5. Niewniesienie sprzeciwu w terminie, o którym mowa w ust. 2, oznacza milczącą zgodę na zakwalifikowanie zadania inwestycyjnego do finansowania ze środków Funduszu.

6. Do postępowania w sprawie zgłoszenia, w tym do milczącego załatwienia sprawy, stosuje się przepisy działu II rozdziału 8a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, z późn. zm.), z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

Art. 27. 1. Po zakwalifikowaniu zadania inwestycyjnego do finansowania oraz po ustaleniu wykonawcy albo wykonawców zadania jednostka samorządu terytorialnego składa ministrowi wniosek o przyznanie środków.

2. Wniosek zawiera:

- 1) ostateczny zakres rzeczowy zadania;
- 2) wysokość wydatków kwalifikowalnych;
- 3) wnioskowaną kwotę środków Funduszu;
- 4) wysokość i źródła pozostałego finansowania;
- 5) termin rozpoczęcia i zakończenia realizacji zadania;
- 6) harmonogram rzeczowo-finansowy;
- 7) informację o wykonawcy albo wykonawcach oraz o trybie ich wyboru, a w przypadku realizacji zadania bez udziału wykonawcy zewnętrznego – informację o sposobie realizacji zadania;
- 8) numer rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego przeznaczonego do obsługi środków Funduszu.

Art. 28. 1. Minister wydaje decyzję o przyznaniu środków w terminie 14 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku, jeżeli wniosek jest zgodny ze zgłoszeniem i warunkami określonymi w ustawie.

2. Przyznanie środków nie ma charakteru uznaniowego. Minister odmawia przyznania środków wyłącznie w przypadku niespełnienia warunków określonych w ustawie.

3. Decyzja o przyznaniu środków określa w szczególności:

- 1) zadanie inwestycyjne;
- 2) łączną kwotę przyznanych środków;
- 3) udział środków Funduszu w wydatkach kwalifikowalnych;
- 4) termin wykorzystania środków;
- 5) harmonogram wypłat, jeżeli środki są przekazywane w transzach.

4. Kwota przyznanych środków nie może przekraczać puli dostępnej jednostki ani limitu określonego w art. 14 ust. 1.

5. Po uzyskaniu przez decyzję przymiotu ostateczności minister niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych, przekazuje Bankowi dyspozycję wypłaty środków.

6. Bank dokonuje wypłaty w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania dyspozycji ministra, chyba że harmonogram wypłat określony w decyzji przewiduje późniejszy termin.

7. W przypadku zadania wieloletniego decyzja może określać wypłatę środków w kolejnych latach budżetowych. Cała kwota przyznanych środków pomniejsza pulę dostępną jednostki z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna.

Art. 29. 1. Jednostka samorządu terytorialnego niezwłocznie informuje ministra i wojewodę o zmianie zakresu rzeczowego, kosztu albo harmonogramu zadania inwestycyjnego, jeżeli zmiana może mieć wpływ na spełnienie warunków finansowania określonych w ustawie.

2. Zmiana celu zadania, zasadniczego zakresu rzeczowego albo zwiększenie kwoty środków Funduszu wymaga zmiany decyzji o przyznaniu środków.

3. Zmniejszenie kosztu zadania powoduje odpowiednie zmniejszenie kwoty finansowania ze środków Funduszu, jeżeli jest to konieczne dla zachowania limitu, o którym mowa w art. 14 ust. 1.

Rozdział 6

Wykorzystanie i rozliczanie środków

Art. 30. 1. Jednostka samorządu terytorialnego, której przyznano środki Funduszu, jest obowiązana prowadzić wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków oraz wydatków finansowanych z tych środków.

2. Jednostka składa wojewodzie:

- 1) sprawozdanie roczne – do dnia 31 marca roku następującego po roku, w którym realizowano zadanie, jeżeli realizacja zadania nie została zakończona;
- 2) sprawozdanie końcowe – w terminie 60 dni od dnia zakończenia realizacji zadania.

3. Sprawozdanie zawiera co najmniej informacje o:

- 1) wysokości otrzymanych i wykorzystanych środków;
- 2) wartości i zakresie rzeczowym wykonanych prac;
- 3) stopniu realizacji harmonogramu;
- 4) innych źródłach finansowania zadania;
- 5) stwierdzonych nieprawidłowościach;
- 6) wykonawcy albo wykonawcach zadania, w tym o ich miejscu zamieszkania albo siedzibie – jeżeli jednostka ubiega się o premię, o której mowa w art. 19 ust. 1;
- 7) środkach niewykorzystanych i podlegających zwrotowi.

4. Wojewoda zatwierdza sprawozdanie końcowe albo odmawia jego zatwierdzenia, w drodze decyzji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania kompletnego sprawozdania.

Art. 31. 1. Środki niewykorzystane do dnia określonego w decyzji o przyznaniu środków podlegają zwrotowi do Funduszu w terminie 15 dni od upływu tego terminu.

2. Kwota zwrócona zgodnie z ust. 1 ponownie zwiększa pulę dostępną jednostki z zachowaniem roku przypisania środków, z którego została sfinansowana, o ile środki te nie wygasły zgodnie z art. 20 ust. 2.

3. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie albo w nadmiernej wysokości.

Art. 32. Minister określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowy katalog wydatków kwalifikowalnych oraz wydatków niekwalifikowalnych;
- 2) wzór i sposób składania deklaracji, zgłoszenia, wniosku oraz sprawozdań;
- 3) zakres dokumentów potwierdzających spełnienie warunków finansowania;
- 4) sposób dokumentowania wydatków oraz realizacji zakresu rzeczowego;
- 5) szczegółowy sposób rozliczania zadań wieloletnich;
- 6) warunki techniczne obsługi spraw w systemie teleinformatycznym Funduszu.

– kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego stosowania ustawy, przejrzystości wykorzystania środków, możliwości skutecznej kontroli oraz ograniczenia obciążeń administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Rozdział 7

Kontrola i zwrot środków

Art. 33. 1. Wojewoda kontroluje prawidłowość i terminowość realizacji zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków Funduszu.

2. Kontrola obejmuje w szczególności:

- 1) zgodność wykorzystania środków z celem określonym w decyzji o przyznaniu środków;
- 2) prawidłowość ustalenia i poniesienia wydatków kwalifikowalnych;
- 3) zgodność zakresu rzeczowego z zadaniem zakwalifikowanym do finansowania;
- 4) prawidłowość prowadzenia ewidencji i dokumentacji;
- 5) prawidłowość informacji przedstawionych w zgłoszeniu, wniosku i sprawozdaniach, w tym informacji stanowiących podstawę przyznania premii, o których mowa w art. 19.

3. Kontrola może być przeprowadzana w trakcie realizacji zadania oraz w okresie 5 lat od dnia zatwierdzenia sprawozdania końcowego.

Art. 34. 1. Zwrotowi do Funduszu podlegają środki:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) pobrane nienależnie;
- 3) pobrane w nadmiernej wysokości.

2. Za środki wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem uważa się środki wykorzystane na cel inny niż zadanie inwestycyjne albo poza zakresem określonym w decyzji o przyznaniu środków.

3. Za środki pobrane nienależnie uważa się środki otrzymane bez podstawy prawnej lub na podstawie nieprawdziwych informacji mających istotny wpływ na przyznanie środków.

4. Za środki pobrane w nadmiernej wysokości uważa się środki otrzymane w kwocie wyższej niż wynikająca z decyzji o przyznaniu środków albo wyższej niż dopuszczalna po ostatecznym ustaleniu wydatków kwalifikowalnych.

5. Zwrotowi podlega część środków, której dotyczy okoliczność, o której mowa w ust. 1, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

6. Odsetki nalicza się od dnia przekazania środków, z wyjątkiem środków pobranych w nadmiernej wysokości wyłącznie wskutek późniejszego zmniejszenia wydatków kwalifikowalnych, od których odsetki nalicza się od dnia upływu terminu ich zwrotu.

7. Wojewoda wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do zwrotu środków w terminie 15 dni od dnia doręczenia wezwania.

8. W przypadku niedokonania zwrotu w terminie, o którym mowa w ust. 7, wojewoda wydaje decyzję określającą kwotę podlegającą zwrotowi oraz termin, od którego nalicza się odsetki.

9. Od decyzji, o której mowa w ust. 8, służy odwołanie do ministra.

10. Kwoty zwrócone na podstawie niniejszego artykułu nie zwiększają puli dostępnej jednostki samorządu terytorialnego.

11. Jeżeli premia, o której mowa w art. 19, została przyznana na podstawie nieprawdziwych informacji albo mimo niespełnienia warunków jej przyznania, minister dokonuje korekty puli dostępnej jednostki samorządu terytorialnego o kwotę nienależnie przyznanej premii.

12. Jeżeli kwota nienależnie przyznanej premii została już wykorzystana, kwota odpowiadająca wykorzystanej części premii podlega zwrotowi do Funduszu na zasadach określonych w ust. 5–9.

Art. 35. 1. Do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 30 ust. 4 i art. 34 ust. 8, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

2. Do należności z tytułu zwrotu środków Funduszu, w zakresie nieuregulowanym ustawą, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.).

3. Wojewoda może żądać od jednostki samorządu terytorialnego informacji, dokumentów i wyjaśnień niezbędnych do przeprowadzenia kontroli i rozliczenia środków.

Rozdział 8

Obszary priorytetowe i zespół opiniodawczo-doradczy

Art. 36. 1. Powołuje się międzyresortowy zespół do spraw wsparcia zrównoważonego rozwoju samorządów, zwany dalej „Zespołem”.

2. Zespół jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów i ministra.

3. Obsługę organizacyjną Zespołu zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

4. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze zarządzenia, skład Zespołu, organizację oraz tryb jego pracy, zapewniając udział przedstawicieli ministrów właściwych ze względu na główne obszary inwestycji samorządowych oraz możliwość udziału przedstawicieli strony samorządowej.

Art. 37. Do zadań Zespołu należy:

- 1) analizowanie efektów działania Funduszu;
- 2) przedstawianie propozycji zmian w systemie wsparcia inwestycji samorządowych;

- 3) przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów propozycji obszarów priorytetowych;
- 4) opiniowanie projektu rozporządzenia, o którym mowa w art. 38 ust. 2;
- 5) ocena wpływu Funduszu na ograniczanie różnic rozwojowych między jednostkami samorządu terytorialnego.

Art. 38. 1. Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Zespołu, określa obszary priorytetowe na następny rok budżetowy.

2. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje zadań inwestycyjnych stanowiących obszary priorytetowe oraz szczegółowe warunki zaliczenia zadania do danego obszaru, kierując się potrzebą:

- 1) ograniczania różnic w poziomie rozwoju infrastruktury publicznej;
- 2) zapewnienia powszechnej dostępności podstawowych usług publicznych;
- 3) zwiększania odporności infrastruktury na zagrożenia naturalne, technologiczne i związane z bezpieczeństwem państwa;
- 4) wspierania inwestycji o ponadlokalnym znaczeniu rozwojowym.

3. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 2, wydaje się do dnia 31 maja roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy.

Rozdział 9

Informowanie o wykorzystaniu środków Funduszu

Art. 39. 1. Jednostka samorządu terytorialnego informuje o realizacji zadania inwestycyjnego z udziałem środków Funduszu przez umieszczenie tablicy informacyjnej w miejscu realizacji zadania albo, jeżeli charakter zadania to uniemożliwia, w siedzibie jednostki.

2. Na tablicy informacyjnej zamieszcza się co najmniej nazwę Funduszu, nazwę zadania oraz kwotę środków przyznanych z Funduszu.

3. Do obowiązku informacyjnego stosuje się odpowiednio wymagania techniczne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 35d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z tym że oznaczenia odnoszące się do budżetu państwa albo państwowego funduszu celowego zastępuje się nazwą Funduszu.

4. Koszty wykonania obowiązków informacyjnych nie stanowią wydatków kwalifikowalnych ze środków Funduszu.

Art. 40. 1. Minister prowadzi w Biuletynie Informacji Publicznej publiczny wykaz zadań finansowanych ze środków Funduszu.

2. Wykaz zawiera co najmniej:

- 1) nazwę jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) nazwę i zwięzły opis zadania;
- 3) kwotę przyznanych środków;
- 4) planowany i rzeczywisty termin realizacji;
- 5) informację o zatwierdzeniu sprawozdania końcowego.

Rozdział 10

Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe

Art. 41. 1. Bank utworzy wyodrębnione rachunki Funduszu w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Bank dostosuje systemy ewidencyjne, księgowe i teleinformatyczne do obsługi Funduszu w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 42. 1. Pierwszy plan finansowy Funduszu, dotyczący roku 2028, minister sporządzi w porozumieniu z Bankiem do dnia 30 listopada 2027 r.

2. Do czasu zatwierdzenia pierwszego planu finansowego Bank może wykonywać czynności niezbędne do organizacji Funduszu, przygotowania systemu obsługi oraz przygotowania emisji Obligacji Rozwoju Samorządu.

Art. 43. 1. Rozporządzenia, o których mowa w art. 11 ust. 2 i art. 32, zostaną wydane po raz pierwszy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Rozporządzenie, o którym mowa w art. 38 ust. 2, dotyczące roku 2028, zostanie wydane do dnia 31 maja 2027 r.

Art. 44. Pierwszą deklarację, o której mowa w art. 23 ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego składa do dnia 31 lipca 2027 r.

Art. 45. 1. Pierwszym rokiem budżetowym, na który ustala się pulę podstawową i przyznaje środki Funduszu, jest rok 2028.

2. Pule podstawowe na rok 2028 ustala się na podstawie stawek określonych w art. 17 ust. 2 i limitów określonych w art. 17 ust. 3, bez waloryzacji.

3. Niewykorzystane środki przypisane do roku 2028 mogą być wykorzystywane w kolejnych latach na zasadach określonych w art. 20.

Art. 46. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

UZASADNIENIE

1. I. Potrzeba i cel wydania ustawy

Projekt ustawy o wsparciu zrównoważonego rozwoju samorządów ma na celu stworzenie trwałego, powszechnego i przewidywalnego mechanizmu finansowania zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Istotą projektowanego rozwiązania jest odejście – w odniesieniu do środków objętych ustawą – od modelu, w którym możliwość realizacji inwestycji zależy od każdorazowego udziału jednostki samorządu terytorialnego w odrębnym naborze, konkursie albo innym mechanizmie o charakterze uznaniowym, na rzecz modelu, w którym każda jednostka samorządu terytorialnego uzyskuje ustawowo określoną pulę środków i samodzielnie decyduje o sposobie jej wykorzystania w granicach określonych ustawą.

Projekt wychodzi z założenia, że stabilność finansowania inwestycji lokalnych i regionalnych jest warunkiem racjonalnego, wieloletniego planowania rozwoju. Jednostka samorządu terytorialnego, która z odpowiednim wyprzedzeniem zna wielkość środków pozostających do jej dyspozycji, może przygotowywać inwestycje w sposób bardziej uporządkowany, łączyć środki z kilku lat, dostosowywać harmonogram inwestycji do własnych potrzeb oraz ograniczać ryzyko ponoszenia kosztów przygotowania przedsięwzięć, dla których ostatecznie nie uzyska finansowania.

Drugim podstawowym założeniem projektu jest poszanowanie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. O wyborze zadania finansowanego ze środków Funduszu Rozwoju Samorządu decydować ma organ stanowiący danej jednostki, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Administracja rządowa nie będzie zastępowała jednostki samorządu terytorialnego w ocenie celowości inwestycji. Rola ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz wojewody została ograniczona do weryfikacji spełnienia ustawowych przesłanek finansowania, zapewnienia prawidłowego obiegu środków oraz kontroli ich wykorzystania.

Projektowana ustawa służy jednocześnie realizacji celu zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Podstawowy algorytm podziału środków ma charakter obiektywny i opiera się na liczbie mieszkańców, natomiast w odniesieniu do gmin przewidziano także minimalną i maksymalną wysokość puli. Rozwiązanie to ma przeciwdziałać sytuacji, w której najmniejsze jednostki – wyłącznie ze względu na liczbę mieszkańców – otrzymywałyby środki

niewystarczające do realizacji nawet podstawowych inwestycji infrastrukturalnych, a jednocześnie zapobiegać nadmiernej koncentracji środków w największych gminach.

Uzupełnieniem mechanizmu podstawowego są dwie premie. Premia za obszar priorytetowy ma zachęcać do podejmowania inwestycji odpowiadających najważniejszym potrzebom infrastrukturalnym i rozwojowym państwa. Premia za lokalność ma natomiast wzmacniać lokalny efekt gospodarczy inwestycji publicznych, tak aby – przy pełnym poszanowaniu prawa zamówień publicznych i zasad uczciwej konkurencji – możliwie duża część środków przeznaczanych na inwestycje pozostawała w lokalnym obiegu gospodarczym i wzmacniała lokalne przedsiębiorstwa, miejsca pracy oraz bazę podatkową.

Projektowana ustawa ma zatem służyć jednocześnie: zwiększeniu zdolności inwestycyjnej samorządów, poprawie przewidywalności finansowania, wzmocnieniu samodzielności decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego, ograniczaniu różnic rozwojowych, wspieraniu lokalnej aktywności gospodarczej, zwiększaniu odporności infrastruktury publicznej oraz zapewnieniu przejrzystego i kontrolowalnego systemu wydatkowania środków publicznych.

2. II. Stan obecny i potrzeba interwencji ustawodawczej

Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego opiera się obecnie na wielu źródłach, w szczególności dochodach własnych jednostek, środkach pochodzących z budżetu państwa, środkach europejskich, środkach pochodzących z funduszy i programów celowych, a także finansowaniu dłużnym. Zróżnicowanie źródeł finansowania jest zjawiskiem naturalnym i powinno zostać zachowane. Projekt nie zmierza do zastąpienia istniejących instrumentów, lecz do uzupełnienia ich o powszechny mechanizm inwestycyjny oparty na ustawowym algorytmie.

W praktyce część instrumentów finansowania inwestycji samorządowych ma charakter konkursowy, naborowy albo zależny od okresowo uruchamianych programów. Mechanizmy takie pozwalają państwu koncentrować środki na wybranych politykach publicznych, ale nie zapewniają wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego stałej i z góry przewidywalnej podstawy finansowania inwestycji. Utrudnia to planowanie wieloletnie, zwłaszcza w przypadku inwestycji wymagających wcześniejszego przygotowania dokumentacji, uzyskania decyzji administracyjnych oraz zabezpieczenia wkładu własnego.

Problem ten jest szczególnie widoczny w jednostkach mniejszych, których jednoroczna nadwyżka operacyjna może być niewystarczająca do sfinansowania większego zadania inwestycyjnego, a możliwość pozyskania finansowania zewnętrznego jest ograniczona. Projekt przewiduje z tego względu możliwość kumulowania niewykorzystanych środków przez okres pięciu kolejnych lat budżetowych oraz wykorzystania części przyszłej puli z wyprzedzeniem. Pozwala to dopasować finansowanie do rzeczywistego cyklu przygotowania i realizacji inwestycji, zamiast wymuszać sztuczne podporządkowanie inwestycji jednorocznemu cyklowi budżetowemu.

Projekt odpowiada również na potrzebę ograniczenia uznaniowości w rozdziale części środków inwestycyjnych. Ustawowy algorytm oznacza, że podstawowa wysokość wsparcia nie zależy od decyzji podejmowanej w indywidualnej sprawie przez organ administracji rządowej. Minister zachowuje kompetencje konieczne do zapewnienia legalności finansowania i wypłacalności Funduszu, ale nie otrzymuje kompetencji do porównywania inwestycji pod względem ich politycznej albo administracyjnej „ważności”.

W obowiązującym stanie prawnym nie funkcjonuje powszechny mechanizm, który przypisywałby każdej gminie, powiatowi i województwu coroczną, ustawowo obliczaną pulę środków przeznaczonych na zadania inwestycyjne, możliwą do kumulowania przez kilka lat i wykorzystywania według decyzji danej jednostki. Projekt wprowadza taki mechanizm jako uzupełnienie, a nie zastępstwo, dochodów własnych JST, subwencji, dotacji, środków europejskich, programów inwestycyjnych oraz finansowania dłużnego. Zasadnicza zmiana polega więc nie tylko na utworzeniu nowego źródła finansowania, lecz także na nadaniu dostępu do podstawowej puli charakteru opartego na ustawowym algorytmie, a nie na konkurencyjnym wyborze beneficjentów.

3. III. Istota projektowanych rozwiązań

Projekt tworzy Fundusz Rozwoju Samorządu prowadzony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusz nie będzie państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i nie będzie posiadał osobowości prawnej. Środkami Funduszu będzie dysponował minister właściwy do spraw finansów publicznych, natomiast Bank Gospodarstwa Krajowego będzie prowadził rachunki Funduszu, jego obsługę finansową oraz odrębną ewidencję operacji.

Źródłami finansowania Funduszu będą przede wszystkim wpływy z emisji Obligacji Rozwoju Samorządu oraz wpłaty z budżetu państwa, a ponadto środki ze źródeł zagranicznych i budżetu Unii Europejskiej, dochody z lokowania środków Funduszu, dobrowolne wpłaty, darowizny i zapisy oraz inne wpływy przewidziane w przepisach odrębnych. W celu zapewnienia pewności wykonania zobowiązań Funduszu projekt przewiduje, że w przypadku niewystarczalności pozostałych źródeł finansowania z budżetu państwa przekazywane będą środki niezbędne do terminowego wykonania zobowiązań wynikających z ostatecznych decyzji o przyznaniu środków oraz do obsługi zobowiązań Funduszu.

Podstawowa pula środków dla jednostki samorządu terytorialnego będzie ustalana według liczby mieszkańców. Stawka wynosić będzie 500 zł na mieszkańca gminy, 120 zł na mieszkańca powiatu oraz 80 zł na mieszkańca województwa. Dla gmin przewidziano minimalną pulę w wysokości 5 mln zł i maksymalną pulę w wysokości 100 mln zł. Miasto na prawach powiatu otrzyma sumę komponentu gminnego i powiatowego.

Od 2029 r. stawki i limity będą podlegały corocznej waloryzacji według wskaźnika cen produkcji budowlano-montażowej. Mechanizm ten ma chronić realną wartość ustawowego wsparcia przed wzrostem kosztów inwestycji.

Projekt zakłada wieloletni charakter prawa do środków. Niewykorzystane środki zachowują odrębność według roku, do którego zostały przypisane, i mogą być wykorzystywane do końca piątego roku budżetowego następującego po tym roku. W pierwszej kolejności wykorzystywane będą środki najstarsze. Rozwiązanie takie pozwala na kumulację kilku rocznych pul bez utraty przejrzystości ewidencyjnej.

Jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła także korzystać z części finansowania z wyprzedzeniem. Mechanizm ten pozwoli rozpocząć większe przedsięwzięcie wcześniej, jeżeli jego harmonogram uzasadnia poniesienie wyższych nakładów w danym roku, przy czym kwota wykorzystana z wyprzedzeniem pomniejszy pulę podstawową jednostki w roku następnym i będzie musiała znajdować pokrycie w planie finansowym Funduszu.

Procedura przyznawania środków została zaprojektowana jako możliwie prosta i nieuznaniowa. Obejmuje ona: roczną deklarację wykorzystania puli, uchwałę organu stanowiącego poprzedzoną konsultacjami z mieszkańcami, zgłoszenie zadania, weryfikację formalno-prawną, możliwość wniesienia przez ministra sprzeciwu w ustawowo określonych przypadkach, a

następnie – po ustaleniu wykonawcy – wniosek o przyznanie środków i decyzję ministra. Niewniesienie sprzeciwu w terminie 21 dni oznaczać będzie milczącą zgodę na zakwalifikowanie zadania do finansowania.

Ustawa zachowuje 10-procentowy udział własny jednostki poprzez ograniczenie finansowania ze środków Funduszu do 90% wydatków kwalifikowalnych zadania. Dopuszcza jednocześnie łączenie środków Funduszu z innymi źródłami finansowania, z wyłączeniem podwójnego finansowania tego samego wydatku.

System dopełniają mechanizmy sprawozdawcze, kontrolne i zwrotowe, publiczny wykaz finansowanych zadań oraz obowiązek informowania o udziale Funduszu w realizacji inwestycji.

4. IV. Omówienie poszczególnych przepisów projektu

Art. 1–3

Przepisy rozdziału 1 określają zakres ustawy, podstawowe definicje oraz cel funkcjonowania Funduszu. Ustawa obejmuje zasady działania i finansowania Funduszu, ustalania wysokości środków przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego, ich przyznawania, przekazywania, wykorzystywania, rozliczania i kontroli. Słowniczek ustawowy definiuje w szczególności pojęcia liczby mieszkańców, roku bazowego, zadania inwestycyjnego, puli podstawowej, puli dostępnej i obszaru priorytetowego. Art. 3 formułuje materialny cel Funduszu: wspieranie długookresowego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez finansowanie infrastruktury publicznej, ograniczanie różnic rozwojowych oraz zwiększanie odporności i dostępności usług publicznych.

Art. 4–12

Przepisy te określają status, organizację i zasady finansowania Funduszu. Fundusz jest prowadzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, nie posiada osobowości prawnej i nie jest państwowym funduszem celowym. Rozwiązanie to pozwala połączyć publiczny charakter celów Funduszu z wykorzystaniem infrastruktury finansowej i doświadczenia BGK. Minister właściwy do spraw finansów publicznych dysponuje środkami, natomiast Bank wykonuje obsługę finansową i księgową. Art. 5 wskazuje trzy podstawowe kierunki wydatkowania środków: finansowanie inwestycji JST, obsługę zobowiązań związanych z pozyskiwaniem finansowania oraz wynagrodzenie BGK. Art. 6 określa katalog źródeł finansowania i wprowadza mechanizm

budżetowego zabezpieczenia wykonania zobowiązań Funduszu. Art. 7 ustanawia możliwość emisji Obligacji Rozwoju Samorządu przez BGK, z rocznym limitem określonym w ustawie budżetowej i uprzednią akceptacją ministra dla istotnych warunków emisji. Art. 8 zawiera ostrożnościowe reguły lokowania okresowo wolnych środków. Art. 9 wprowadza roczny plan finansowy Funduszu, obejmujący zarówno przepływy bieżące, jak i stan oraz prognozę zobowiązań wieloletnich. Art. 10 przewiduje porozumienie ministra z BGK regulujące techniczne zasady obsługi. Art. 11 ustanawia wynagrodzenie prowizyjne Banku, a art. 12 wiąże wypłatę środków przez Bank z dyspozycją ministra wydaną w wykonaniu ostatecznej decyzji o przyznaniu środków.

Art. 13–16

Przepisy rozdziału 3 określają beneficjentów Funduszu i podstawowe zasady kwalifikowalności. Środki mogą być przyznawane gminom, powiatom i województwom na ich zadania inwestycyjne. Finansowanie nie może przekroczyć 90% wydatków kwalifikowalnych, co zapewnia udział własny jednostki i ogranicza ryzyko całkowitego przeniesienia ekonomicznej odpowiedzialności za inwestycję na Fundusz. Ustawa dopuszcza finansowanie inwestycji wieloletnich oraz łączenie środków Funduszu z innymi źródłami, z zachowaniem zakazu podwójnego finansowania. Wyraźnie uwzględniono także reżim pomocy publicznej i pomocy de minimis. Art. 16 potwierdza, że korzystanie z Funduszu nie wyłącza obowiązku stosowania przepisów o finansach publicznych, zamówieniach publicznych, pomocy publicznej, ochronie środowiska, planowaniu przestrzennym i innych właściwych regulacji.

Art. 17–18

Art. 17 wprowadza obiektywny algorytm ustalania puli podstawowej. Podstawą jest liczba mieszkańców, przy stawkach 500 zł dla gmin, 120 zł dla powiatów i 80 zł dla województw. Minimalna pula gminy wynosi 5 mln zł, a maksymalna 100 mln zł. W miastach na prawach powiatu sumowane są komponenty gminny i powiatowy. Art. 18 wprowadza od 2029 r. automatyczną waloryzację stawek i limitów według wskaźnika cen produkcji budowlano-montażowej, z mechanizmem niedopuszczającym nominalnego obniżenia kwot w przypadku spadku wskaźnika poniżej 100. Ogłoszenie zwaloryzowanych kwot w Monitorze Polskim zapewni jednostkom odpowiednio wczesną informację potrzebną do planowania budżetowego.

Art. 19

Art. 19 ustanawia system dwóch premii powiększających pulę dostępną w następnym roku budżetowym. Premia za lokalność wynosi 10% puli podstawowej i przysługuje gminom, jeżeli co najmniej jedno zakończone zadanie zostało zrealizowane wyłącznie przy udziale wykonawcy albo wykonawców mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie powiatu, w skład którego wchodzi dana gmina, lub powiatu sąsiadującego z tym powiatem. Przepis o premii lokalnej stosuje się odpowiednio do powiatów i miast na prawach powiatu. Celem premii jest zwiększenie lokalnego mnożnika gospodarczego inwestycji publicznych: wspieranie aktywności lokalnych przedsiębiorstw, zatrudnienia, dochodów lokalnych i rozwoju kompetencji wykonawczych. Premia ma charakter następczy – jest przyznawana po zakończeniu zadania i zatwierdzeniu sprawozdania końcowego. Przepis nie ustanawia terytorialnego kryterium dostępu do zamówienia ani kryterium oceny ofert i nie może być podstawą do naruszania przepisów o zamówieniach publicznych. Ustawa wyraźnie przesądza tę zasadę w ust. 6. Drugą premią jest premia za realizację zadania należącego do obszaru priorytetowego, również w wysokości 10% puli podstawowej. Obie premie mogą być kumulowane, ale każda może zostać przyznana tylko raz w odniesieniu do danego roku budżetowego, niezależnie od liczby zadań spełniających warunki. Ograniczenie to zapewnia przewidywalność skutków finansowych mechanizmu premiowego.

Art. 20–22

Art. 20 reguluje wieloletnie kumulowanie środków. Każda roczna pula zachowuje odrębność, a środki mogą być wykorzystywane przez pięć kolejnych lat. Zasada wykorzystywania w pierwszej kolejności środków najstarszych ogranicza ryzyko ich wygaśnięcia i zapewnia przejrzystość ewidencji. Art. 21 wprowadza możliwość wykorzystania środków z wyprzedzeniem, jednak tylko w granicach określonych ustawą i planem finansowym Funduszu. Art. 22 zobowiązuje ministra do przekazania każdej jednostce, do 30 czerwca, informacji o wysokości puli podstawowej na kolejny rok oraz aktualnej puli dostępnej. Rozwiązanie to ma umożliwić odpowiednio wczesne przygotowanie planów inwestycyjnych i budżetowych.

Art. 23–24

Art. 23 ustanawia roczną deklarację dotyczącą planowanego wykorzystania puli dostępnej. Deklaracja jest składana do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przez organ wykonawczy na podstawie uchwały organu stanowiącego. Pozwala to Funduszowi odpowiednio

wcześnie oszacować zapotrzebowanie na płynność i finansowanie. Brak deklaracji nie prowadzi do utraty niewygasłych środków – oznacza jedynie brak planu ich wykorzystania w najbliższym roku. Art. 24 powierza organowi stanowiącemu JST wybór konkretnego zadania inwestycyjnego. Podjęcie uchwały poprzedza się konsultacjami z mieszkańcami, co wzmacnia lokalną legitymizację decyzji inwestycyjnej i wiąże wydatkowanie środków z lokalnymi potrzebami.

Art. 25–26

Art. 25 reguluje zgłoszenie zadania ministrowi za pośrednictwem wojewody. Zgłoszenie może być dokonane przed wszczęciem albo w toku postępowania prowadzącego do wyboru wykonawcy, co pozwala uniknąć konieczności przeprowadzenia całego postępowania zakupowego przed uzyskaniem pewności co do kwalifikowalności zadania. Art. 26 ustanawia zamknięty katalog przesłanek sprzeciwu ministra. Ocena ma charakter legalnościowy, a nie uznaniowy. Minister może wnieść sprzeciw wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie, m.in. gdy zadanie nie spełnia definicji zadania inwestycyjnego, naruszono wymagania dotyczące uchwały lub konsultacji, przekroczono limit finansowania, brak jest wystarczającej puli albo finansowanie byłoby sprzeczne z regułami pomocy publicznej. Niewniesienie sprzeciwu w terminie 21 dni oznacza milczącą zgodę. Rozwiązanie przyspiesza procedurę i chroni JST przed przewlekłością.

Art. 27–29

Po zakwalifikowaniu zadania i ustaleniu wykonawcy jednostka składa wniosek o przyznanie środków. Wniosek zawiera ostateczne dane finansowe, rzeczowe i harmonogramowe, a także informacje o wykonawcy i trybie jego wyboru. Art. 28 przesądza, że przyznanie środków nie ma charakteru uznaniowego. Jeżeli wniosek odpowiada zakwalifikowanemu zgłoszeniu i spełnione są warunki ustawowe, minister wydaje decyzję o przyznaniu środków. Ostateczna decyzja tworzy zobowiązanie Funduszu, a minister przekazuje Bankowi dyspozycję wypłaty. Dla inwestycji wieloletnich możliwe jest rozłożenie wypłat na kolejne lata. Art. 29 reguluje wpływ zmian zakresu, kosztu lub harmonogramu zadania na finansowanie i pozwala odpowiednio dostosować decyzję o przyznaniu środków.

Art. 30–32

Rozdział 6 reguluje ewidencję i rozliczenie środków. Jednostka prowadzi wyodrębnioną ewidencję księgową i składa sprawozdania roczne oraz sprawozdanie końcowe. W przypadku ubiegania się o premię za lokalność sprawozdanie zawiera również informacje o wykonawcach oraz ich miejscu zamieszkania albo siedzibie. Zatwierdzenie sprawozdania końcowego przez wojewodę stanowi element weryfikacji prawidłowości wykorzystania środków i przesłankę przyznania premii. Art. 31 reguluje zwrot środków niewykorzystanych w terminie i – co do zasady – ich ponowne przypisanie do puli dostępnej, o ile środki nie wygasły. Art. 32 zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego m.in. katalog wydatków kwalifikowalnych, wzory dokumentów, wymagania dokumentacyjne i zasady rozliczania zadań wieloletnich.

Art. 33–35

Przepisy rozdziału 7 ustanawiają system kontroli i zwrotu środków. Wojewoda kontroluje prawidłowość i terminowość realizacji zadań, w tym zgodność wydatków z przeznaczeniem, prawidłowość kwalifikowania wydatków, zgodność zakresu rzeczowego oraz rzetelność informacji przedstawianych we wnioskach i sprawozdaniach. Kontrola obejmuje także informacje stanowiące podstawę przyznania premii. Art. 34 definiuje środki wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie i pobrane w nadmiernej wysokości, wprowadza obowiązek ich zwrotu wraz z odsetkami oraz reguluje tryb dochodzenia należności. Dodatkowy mechanizm pozwala skorygować pulę w przypadku nienależnie przyznanej premii, a jeśli premia została już wykorzystana – dochodzić zwrotu wykorzystanej części. Art. 35 określa zastosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego i odpowiednie stosowanie działu III Ordynacji podatkowej.

Art. 36–38

Przepisy te powołują międzyresortowy zespół do spraw wsparcia zrównoważonego rozwoju samorządów jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów i ministra. Zespół nie uczestniczy w indywidualnym przyznawaniu środków. Jego zadaniem jest analiza efektów Funduszu, proponowanie zmian systemowych, ocena wpływu Funduszu na różnice rozwojowe oraz przygotowywanie propozycji obszarów priorytetowych. Art. 38 powierza Prezesowi Rady Ministrów określanie w drodze rozporządzenia rodzajów zadań inwestycyjnych stanowiących obszary priorytetowe na kolejny rok. Ustawowe wytyczne nakazują uwzględniać

m.in. ograniczanie różnic infrastrukturalnych, dostępność usług publicznych, odporność infrastruktury i ponadlokalne znaczenie rozwojowe.

Art. 39–40

Rozdział 9 zapewnia jawność wykorzystania środków. Jednostki realizujące zadania mają obowiązek umieszczenia tablicy informacyjnej z nazwą Funduszu, nazwą zadania i kwotą finansowania. Koszty realizacji tego obowiązku nie są wydatkami kwalifikowalnymi. Równolegle minister prowadzi w Biuletynie Informacji Publicznej publiczny wykaz zadań finansowanych ze środków Funduszu. Rozwiązanie umożliwia społeczną kontrolę wydatkowania środków oraz ocenę terytorialnego i rzeczowego rozkładu finansowania.

Art. 41–46

Przepisy przejściowe i końcowe określają harmonogram uruchomienia Funduszu. BGK ma utworzyć rachunki Funduszu w terminie 30 dni oraz dostosować systemy ewidencyjne, księgowe i teleinformatyczne w terminie sześciu miesięcy od wejścia ustawy w życie. Pierwszy plan finansowy dotyczący 2028 r. ma zostać sporządzony do 30 listopada 2027 r. Akty wykonawcze dotyczące wynagrodzenia BGK i obsługi procedury mają zostać wydane w terminie sześciu miesięcy, a rozporządzenie określające obszary priorytetowe na 2028 r. – do 31 maja 2027 r. Pierwszą deklarację JST złożą do 31 lipca 2027 r. Rok 2028 będzie pierwszym rokiem, na który ustala się pulę podstawową i przyznaje środki. Ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2027 r., co zapewnia roczny okres organizacyjnego przygotowania systemu przed rozpoczęciem wypłat.

5. V. Przewidywane skutki prawne oraz różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Projekt tworzy nowy, ustawowy mechanizm finansowania inwestycji samorządowych, pozostający poza konstrukcją państwowego funduszu celowego, lecz podlegający publicznoprawnym regułom dysponowania, planowania, przyznawania, rozliczania i kontroli środków. Rozwiązanie to wymaga współdziałania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wojewodów, przy zachowaniu zasadniczej roli jednostek samorządu terytorialnego w wyborze inwestycji.

Projekt wzmacnia praktyczny wymiar samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Administracja rządowa nie dokonuje selekcji zadań według uznaniowo ocenianej celowości, lecz

weryfikuje spełnienie ustawowych przesłanek. Po ich spełnieniu przyznanie środków ma charakter związany. Konstrukcja ta ogranicza ryzyko arbitralności i wzmacnia pewność prawa po stronie beneficjentów.

Jednocześnie projekt ustanawia mechanizmy odpowiedzialności za wykorzystanie środków publicznych: obowiązek udziału własnego, wyodrębnioną ewidencję, sprawozdawczość, kontrolę, zasady zwrotu środków i korekty premii oraz publiczny wykaz inwestycji.

W porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym projekt wprowadza pięć zasadniczych zmian. Po pierwsze, ustanawia Fundusz Rozwoju Samorządu jako odrębny mechanizm finansowy prowadzony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Po drugie, tworzy ustawowy algorytm ustalania corocznej puli podstawowej dla każdej JST oraz zasady jej waloryzacji. Po trzecie, przyznaje jednostkom możliwość wieloletniego kumulowania niewykorzystanych środków oraz ograniczonego korzystania z puli z wyprzedzeniem. Po czwarte, zastępuje uznaniową selekcję konkretnych inwestycji systemem, w którym administracja rządowa bada ustawowe przesłanki kwalifikowalności, a po ich spełnieniu decyzja o przyznaniu środków ma charakter związany. Po piąte, ustanawia szczególny reżim ewidencji, sprawozdawczości, kontroli, zwrotu środków oraz premiowania określonych sposobów i kierunków realizacji inwestycji. Projekt nie ogranicza przy tym możliwości korzystania przez JST z innych, istniejących źródeł finansowania.

6. VI. Przewidywane skutki społeczne i terytorialne

Zwiększenie stabilności finansowania inwestycji samorządowych powinno przełożyć się na szybszą modernizację infrastruktury lokalnej i regionalnej oraz poprawę dostępności usług publicznych. Szczególne znaczenie może mieć minimalna pula dla gmin, która zapewnia realny poziom wsparcia także jednostkom o małej liczbie mieszkańców.

Możliwość kumulowania środków przez kilka lat ułatwi realizację inwestycji, których wartość przekracza jednoroczne możliwości finansowe jednostki. Z kolei wymóg konsultacji z mieszkańcami przed wyborem zadania zwiększa przejrzystość procesu inwestycyjnego i tworzy dodatkową przestrzeń dla lokalnej debaty o priorytetach rozwojowych.

Premia za obszary priorytetowe pozwoli powiązać autonomiczne decyzje samorządów z celami o znaczeniu ponadlokalnym, w szczególności dotyczącymi infrastruktury podstawowych usług publicznych, odporności i bezpieczeństwa. Mechanizm ma charakter zachęty, a nie polecenia

– ostateczna decyzja o realizacji zadania nadal pozostaje po stronie jednostki samorządu terytorialnego.

7. VII. Przewidywane skutki gospodarcze oraz wpływ na przedsiębiorców

Projekt zwiększy popyt inwestycyjny sektora samorządowego, co może pozytywnie oddziaływać w szczególności na sektor budowlany, projektowy, inżynieryjny, instalacyjny i usługi związane z utrzymaniem oraz modernizacją infrastruktury. Większa przewidywalność inwestycji publicznych może również poprawić możliwości planowania działalności przez przedsiębiorców współpracujących z jednostkami samorządu terytorialnego.

Premia za lokalność została zaprojektowana jako instrument wzmacniający lokalny efekt gospodarczy wydatków inwestycyjnych. Jeżeli po przeprowadzeniu zgodnej z prawem procedury wyboru wykonawcy zadanie zostanie w całości zrealizowane przez wykonawcę lub wykonawców posiadających miejsce zamieszkania albo siedzibę na obszarze danej jednostki, JST uzyska dodatkową pulę na kolejny rok. Ekonomiczny sens tego rozwiązania polega na wzmacnianiu obiegu środków w lokalnej gospodarce, zwiększaniu szans rozwojowych lokalnych firm i tworzeniu warunków do budowy trwałych kompetencji wykonawczych w regionach.

Jednocześnie projekt wyraźnie zakazuje traktowania premii jako podstawy do wprowadzania sprzecznych z prawem warunków udziału w postępowaniu, kryteriów oceny ofert lub innych warunków zamówienia. Premia nie zmienia zasad prawa zamówień publicznych i nie tworzy uprawnień do preferowania wykonawców ze względu na pochodzenie lub siedzibę na etapie udzielania zamówienia. Jej przyznanie następuje dopiero po zakończeniu inwestycji i zatwierdzeniu sprawozdania.

Projekt może wywierać pozytywny wpływ na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, ponieważ inwestycje samorządowe są istotnym segmentem rynku dla podmiotów o lokalnym i regionalnym zasięgu działania. Skala wpływu będzie zależała od struktury zamówień i faktycznej zdolności tych podmiotów do udziału w postępowaniach prowadzonych przez JST.

Projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania ani zakończenia działalności gospodarczej. Oddziaływanie na przedsiębiorców ma charakter pośredni i wynika przede wszystkim ze zwiększenia popytu inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego oraz z

mechanizmu premii za lokalność. W konsekwencji projekt nie ustanawia nowego reżimu dostępu przedsiębiorców do rynku ani nowych obowiązków reglamentacyjnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

8. VIII. Wpływ na sektor finansów publicznych i rynek finansowy

Projekt będzie wywierał istotny wpływ na sektor finansów publicznych. Wysokość zobowiązań Funduszu będzie wynikała przede wszystkim z ustawowych pul podstawowych, skali wykorzystania środków przeniesionych z lat poprzednich i środków wykorzystywanych z wyprzedzeniem, a także z premii przyznawanych na podstawie art. 19. Wydatki Funduszu obejmą ponadto koszty obsługi zobowiązań związanych z pozyskiwaniem finansowania oraz wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego.

Finansowanie Funduszu ma charakter mieszany. Źródłami środków Funduszu będą wpływy z emisji Obligacji Rozwoju Samorządu, wpłaty z budżetu państwa, środki ze źródeł zagranicznych i budżetu Unii Europejskiej, dochody z lokowania środków Funduszu oraz pozostałe wpływy wskazane w art. 6 projektu. Emisja obligacji będzie ograniczana corocznym limitem określonym w ustawie budżetowej, a istotne warunki emisji będą wymagały uprzedniej akceptacji ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Projekt wprowadza ponadto budżetowe zabezpieczenie wykonania zobowiązań Funduszu: w przypadku niewystarczalności pozostałych źródeł z budżetu państwa będą przekazywane środki w wysokości niezbędnej do terminowego wykonania zobowiązań wynikających z ostatecznych decyzji o przyznaniu środków oraz do obsługi zobowiązań Funduszu.

Projekt pociąga za sobą obciążenie sektora finansów publicznych, w tym potencjalne wydatki budżetu państwa wynikające z obowiązku uzupełnienia środków Funduszu oraz ewentualnych poręczeń lub gwarancji Skarbu Państwa. Źródłem pokrycia tych wydatków będą środki budżetu państwa przeznaczone na wpłaty do Funduszu w ramach kolejnych ustaw budżetowych. Szczegółowe dane liczbowe, założenia, horyzont czasowy, metodykę obliczeń i prognozę wpływu na budżet państwa, sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz dług publiczny zostaną przedstawione w formularzu Deklarowanych Skutków Regulacji (DSR) dołączanym odrębnie do poselskiego projektu ustawy.

Dla rynku finansowego projekt oznacza stworzenie nowego segmentu emisji obligacji BGK powiązanego z finansowaniem inwestycji samorządowych. Możliwość objęcia zobowiązań poręczeniem albo gwarancją Skarbu Państwa, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, może wpływać na warunki pozyskania finansowania. Skala emisji pozostanie każdorazowo ograniczona limitem ustawy budżetowej.

9. IX. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projekt nie służy transpozycji prawa Unii Europejskiej. Jego stosowanie będzie jednak podlegało regułom prawa Unii Europejskiej właściwym dla finansowania publicznego, pomocy publicznej, zamówień publicznych oraz swobód rynku wewnętrznego.

Projekt wprost przewiduje, że jeżeli finansowanie zadania inwestycyjnego stanowi pomoc publiczną albo pomoc de minimis, środki mogą zostać przyznane wyłącznie z zachowaniem warunków dopuszczalności tej pomocy wynikających z prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego. Pozwala to na stosowanie mechanizmu Funduszu z uwzględnieniem właściwego reżimu pomocy publicznej w tych przypadkach, w których finansowanie może przynosić korzyść podmiotowi wykonującemu działalność gospodarczą.

Szczególnej uwagi wymaga premia za lokalność. Projekt nie ustanawia wyjątku od prawa zamówień publicznych i nie upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do stosowania kryteriów terytorialnych ograniczających konkurencję. Art. 19 ust. 6 wprost wyłącza możliwość traktowania premii jako podstawy do określania warunków udziału, kryteriów oceny ofert albo innych warunków zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych. Mechanizm premii powinien być stosowany wyłącznie jako następczy element systemu finansowania JST, z zachowaniem zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji, proporcjonalności i niedyskryminacji.

Projekt wymaga w toku dalszych prac oceny ewentualnych obowiązków notyfikacyjnych, w szczególności w zależności od sposobu praktycznego wdrożenia mechanizmu premii za lokalność, zasad gwarantowania obligacji oraz wykorzystania środków w projektach mogących stanowić pomoc publiczną. Ocena obowiązku notyfikacji ma charakter odrębny od oceny zgodności norm projektu z prawem Unii Europejskiej.

Oświadczenie: w ocenie wnioskodawców projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Projekt nie służy wykonaniu ani transpozycji prawa Unii Europejskiej.

10.X. Wpływ na jednostki samorządu terytorialnego i administrację publiczną

Dla jednostek samorządu terytorialnego zasadniczym skutkiem ustawy będzie uzyskanie nowego, przewidywalnego źródła finansowania inwestycji. Jednocześnie powstaną obowiązki związane z planowaniem wykorzystania puli, podejmowaniem uchwał, przeprowadzaniem konsultacji, dokonywaniem zgłoszeń, składaniem wniosków, prowadzeniem wyodrębnionej ewidencji, sprawozdawczością i poddaniem się kontroli.

Obciążenia te są uzasadnione skalą środków publicznych i potrzebą zapewnienia ich przejrzystego wykorzystania. Projekt ogranicza jednak obciążenia poprzez ujednolicenie procedury, zastosowanie systemu teleinformatycznego, ustawowe określenie przesłanek finansowania oraz delegację do przygotowania jednolitych wzorów dokumentów.

Po stronie administracji rządowej zasadnicze zadania będą wykonywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych i wojewodów. Minister będzie odpowiadał m.in. za plan finansowy, ewidencję pul, ocenę zgłoszeń, decyzje o przyznaniu środków, dyspozycje wypłat oraz publiczny wykaz inwestycji. Wojewodowie będą pośredniczyć w przekazywaniu zgłoszeń, zatwierdzać sprawozdania i wykonywać funkcje kontrolne. Bank Gospodarstwa Krajowego będzie odpowiadał za obsługę finansową, księgową i emisyjną Funduszu.

11.XI. Rozwiązania alternatywne

Rozważanym rozwiązaniem alternatywnym jest pozostawienie obecnego modelu finansowania inwestycji samorządowych bez tworzenia nowego instrumentu. Rozwiązanie to nie realizowałoby jednak podstawowego celu projektu, jakim jest stworzenie powszechnego i z góry przewidywalnego prawa JST do określonej puli środków inwestycyjnych.

Drugą alternatywą byłoby oparcie całego systemu na corocznych konkursach lub naborach. Model taki pozwala na selekcję inwestycji według centralnie określonych kryteriów, lecz nie zapewnia takiego stopnia przewidywalności i samodzielności JST jak algorytm ustawowy. Pozostawiałby również konieczność każdorazowego konkurowania o środki.

Trzecim rozwiązaniem byłoby zwiększenie dochodów własnych JST bez tworzenia wyodrębnionego mechanizmu inwestycyjnego. Taki model miałby zalety z punktu widzenia ogólnej samodzielności finansowej, ale nie gwarantowałby przeznaczenia dodatkowych środków na inwestycje ani nie tworzyłby mechanizmów kumulacji, premiowania obszarów priorytetowych i lokalnego efektu gospodarczego przewidzianych w projekcie.

Rozważano także finansowanie Funduszu wyłącznie z corocznych wydatków budżetu państwa. Projekt przyjmuje rozwiązanie mieszane, obejmujące emisję obligacji i wpłaty budżetowe, ponieważ pozwala ono lepiej rozłożyć w czasie ciężar finansowania wieloletniego programu inwestycyjnego, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli państwa nad maksymalną skalą emisji i zapewnieniu budżetowego zabezpieczenia wykonania zobowiązań.

12.XII. Akty wykonawcze

Projekt przewiduje wydanie trzech zasadniczych aktów wykonawczych. Pierwszy, wydawany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 11 ust. 2, określi wysokość wynagrodzenia prowizyjnego Banku Gospodarstwa Krajowego oraz sposób i terminy jego wypłaty. Podstawowym założeniem tego rozporządzenia będzie powiązanie wynagrodzenia z rzeczywistymi i uzasadnionymi kosztami ponoszonymi przez Bank, zakresem powierzonych czynności oraz wymogiem efektywności kosztowej obsługi Funduszu.

Drugi akt wykonawczy, wydawany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 32, będzie regulował techniczne i dokumentacyjne warunki korzystania z Funduszu. Jego założeniem jest stworzenie jednolitych w skali kraju zasad kwalifikowania wydatków, standardowych wzorów deklaracji, zgłoszeń, wniosków i sprawozdań, określenie dokumentów potwierdzających spełnienie przesłanek finansowania, zasad dokumentowania wydatków i zakresu rzeczowego oraz szczegółowego sposobu rozliczania inwestycji wieloletnich. Rozporządzenie powinno ograniczać obciążenia administracyjne i wykorzystywać system teleinformatyczny jako podstawowy kanał obsługi spraw.

Trzeci akt wykonawczy będzie wydawany przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 38 ust. 2. Będzie on określał rodzaje zadań inwestycyjnych stanowiących obszary priorytetowe oraz szczegółowe warunki zaliczenia zadania do danego obszaru. Założeniem jest coroczne wskazywanie ograniczonego katalogu kierunków inwestycji odpowiadających ustawowym

kryteriom: ograniczaniu różnic infrastrukturalnych, dostępności usług publicznych, zwiększaniu odporności infrastruktury oraz wspieraniu zadań o znaczeniu ponadlokalnym. Rozporządzenie będzie wydawane do 31 maja roku poprzedzającego rok budżetowy, tak aby JST mogły uwzględnić obszary priorytetowe w procesie planowania.

Akty wykonawcze nie będą mogły zmieniać ustawowego algorytmu ustalania puli, rozszerzać katalogu przesłanek sprzeciwu albo odmowy przyznania środków ani ustanawiać dodatkowych warunków materialnych korzystania z Funduszu niewynikających z ustawy. Ich funkcją będzie wykonanie i techniczne uszczegółowienie rozwiązań przesądzonych w ustawie.

13.XIII. Deklarowane Skutki Regulacji

W przypadku poselskiego projektu ustawy informacje wymagane przez Regulamin Sejmu w zakresie deklarowanych skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych oraz źródeł finansowania zostaną dodatkowo przedstawione na formularzu Deklarowanych Skutków Regulacji, którego wzór określa Prezydium Sejmu. DSR będzie stanowić odrębny dokument towarzyszący projektowi i będzie zawierać w szczególności dane ilościowe, źródła danych oraz metodykę oszacowania skutków finansowych projektu.

14. XIV. Przepisy przejściowe i termin wejścia w życie

Ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2027 r., natomiast pierwszym rokiem budżetowym, na który zostanie ustalona pula podstawowa i przyznane zostaną środki Funduszu, będzie 2028 r. Takie rozwiązanie zapewnia czas niezbędny do przygotowania infrastruktury organizacyjnej, finansowej, księgowej i teleinformatycznej.

W 2027 r. Bank utworzy rachunki Funduszu i dostosuje systemy, minister oraz BGK przygotują pierwszy plan finansowy, wydane zostaną akty wykonawcze, a jednostki samorządu terytorialnego otrzymają informacje potrzebne do złożenia pierwszych deklaracji. Rozłożenie procesu wdrożenia w czasie ogranicza ryzyko organizacyjne i umożliwia rozpoczęcie pierwszego roku finansowania przy funkcjonującym systemie obsługi i kontroli.

15. XV. Podsumowanie

Projekt ustawy tworzy nowy model wspierania inwestycji samorządowych, którego podstawową cechą jest połączenie przewidywalności ustawowego algorytmu z samodzielnością

jednostek samorządu terytorialnego w wyborze inwestycji. Środki nie są rozdzielane w drodze konkursu między konkurujące ze sobą jednostki, lecz przypisywane poszczególnym JST według jasnych i z góry znanych zasad.

Wieloletnia możliwość kumulacji środków, finansowanie inwestycji wieloletnich i możliwość ograniczonego korzystania z przyszłej puli pozwalają dostosować mechanizm finansowy do rzeczywistego cyklu inwestycyjnego. Premie za lokalność i za obszary priorytetowe tworzą dodatkowe zachęty do wzmacniania lokalnego efektu gospodarczego inwestycji oraz podejmowania zadań szczególnie istotnych dla rozwoju i odporności infrastruktury.

Jednocześnie projekt zachowuje mechanizmy ochrony środków publicznych: udział własny JST, zamknięte przesłanki finansowania, plan finansowy Funduszu, ewidencję rocznych pul, sprawozdawczość, kontrolę wojewody, obowiązek zwrotu środków wykorzystanych nieprawidłowo i publiczną informację o finansowanych zadaniach. W rezultacie projekt ma stworzyć trwały i transparentny filar finansowania inwestycji lokalnych i regionalnych, wzmacniający zarówno zdolność rozwojową samorządów, jak i odpowiedzialność za sposób wykorzystania środków publicznych.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)

projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu

Projekt ustawy o wsparciu zrównoważonego rozwoju samorządów

b) Przedstawiciel wnioskodawcy

Maria Koc

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań

a) Problem i jego skala

Projekt odpowiada na problem braku powszechnego, ustawowo przewidywalnego i wieloletniego mechanizmu finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego (JST). Obecny system finansowania inwestycji samorządowych opiera się na dochodach własnych JST, środkach europejskich, finansowaniu dłużnym oraz wielu programach i funduszach o zróżnicowanych zasadach dostępu. Część instrumentów ma charakter konkursowy, naborowy albo okresowy, co utrudnia JST planowanie większych przedsięwzięć z kilkuletnim wyprzedzeniem.

Zidentyfikowany problem obejmuje w szczególności:

- ograniczoną przewidywalność wysokości dodatkowych środków inwestycyjnych w kolejnych latach;
- konieczność każdorazowego ubiegania się o środki w części programów konkursowych lub uznaniowych;
- trudność finansowania inwestycji, których cykl przygotowania i realizacji przekracza jeden rok budżetowy;
- istotne zróżnicowanie potencjału dochodowego i inwestycyjnego JST, szczególnie widoczne w mniejszych gminach;
- brak systemowego mechanizmu pozwalającego kumulować ustawowo przypisaną pulę inwestycyjną przez kilka lat oraz w ograniczonym zakresie wykorzystywać pulę przyszłą z wyprzedzeniem;
- brak stałego mechanizmu premiowego powiązanego z obszarami priorytetowymi oraz lokalnym efektem gospodarczym inwestycji.

Skala regulacji obejmuje cały sektor samorządu terytorialnego. Według danych GUS według stanu na 1 stycznia 2026 r. w Polsce funkcjonowało 2479 gmin oraz 380 jednostek szczebla powiatowego (314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu), a także 16 województw. Odrębnymi beneficjentami ustawy będą gminy, powiaty i województwa; miasta na prawach powiatu będą otrzymywały komponent gminny i powiatowy. Według wstępnych danych GUS liczba ludności Polski na koniec 2025 r. wynosiła ok. 37,332 mln osób.

Projekt nie zastępuje obowiązującego systemu dochodów JST, w tym rozwiązań wynikających z ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Tworzy dodatkowy, wyodrębniony instrument inwestycyjny, którego podstawową cechą ma być ustawowy algorytm ustalania puli dla każdej JST oraz brak uznaniowej konkurencji między JST o pulę podstawową.

Źródła danych wykorzystane do identyfikacji skali problemu:

- Główny Urząd Statystyczny, „Sytuacja demograficzna Polski – dane za 2025 r.” (30 stycznia 2026 r.);
- Główny Urząd Statystyczny, dane o podziale administracyjnym Polski i systemie KTS według stanu na 1 stycznia 2026 r.;
- Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2025”, w szczególności dane o strukturze gmin według liczby ludności;
- Ministerstwo Finansów, informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz sprawozdawczość budżetowa JST;
- regionalne izby obrachunkowe – dane i sprawozdania dotyczące gospodarki finansowej JST.

b) Zwięzły opis proponowanych rozwiązań

Projekt przewiduje utworzenie Funduszu Rozwoju Samorządu prowadzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Fundusz nie będzie państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i nie będzie posiadał osobowości prawnej. Środkami Funduszu będzie dysponował minister właściwy do spraw finansów publicznych, natomiast BGK będzie prowadził rachunki, obsługę finansową i odrębną ewidencję Funduszu.

Najważniejsze rozwiązania obejmują:

- finansowanie Funduszu w szczególności wpływami z emisji Obligacji Rozwoju Samorządu przez BGK oraz wpłatami z budżetu państwa;
- możliwość objęcia zobowiązań z tytułu obligacji poręczeniem albo gwarancją Skarbu Państwa na zasadach określonych w przepisach odrębnych;
- ustalanie puli podstawowej na podstawie liczby mieszkańców: 500 zł na mieszkańca gminy, 120 zł na mieszkańca powiatu oraz 80 zł na mieszkańca województwa;
- minimalną pulę gminy w wysokości 5 mln zł i maksymalną w wysokości 100 mln zł;
- sumowanie komponentu gminnego i powiatowego w przypadku miast na prawach powiatu;
- coroczną waloryzację stawek i limitów od 2029 r. według wskaźnika cen produkcji budowlano-montażowej;
- możliwość finansowania do 90% wydatków kwalifikowalnych zadania inwestycyjnego oraz łączenia finansowania z innymi źródłami bez podwójnego finansowania tego samego kosztu;
- możliwość zachowania niewykorzystanej puli przez pięć kolejnych lat oraz wykorzystania części puli z wyprzedzeniem, z pomniejszeniem puli następnego roku;
- premię za lokalność w wysokości 10% puli podstawowej i premię za obszar priorytetowy w wysokości 10%, z możliwością kumulacji obu premii;
- wybór zadania przez organ stanowiący JST po konsultacjach z mieszkańcami;
- procedurę zgłoszenia zadania, ograniczoną do kontroli spełnienia ustawowych warunków, 21-dniowy termin na wniesienie sprzeciwu oraz milczącą zgodę w razie jego niewniesienia;
- związaną decyzję o przyznaniu środków po ustaleniu wykonawcy oraz wypłatę przez BGK na dyspozycję ministra;
- sprawozdawczość roczną i końcową, kontrolę wojewody, zasady zwrotu środków i korekty nienależnie przyznanych premii;
- publiczny wykaz finansowanych zadań oraz obowiązek informacyjny JST;
- międzyresortowy zespół opiniodawczo-doradczy oraz coroczne określanie obszarów priorytetowych przez Prezesa Rady Ministrów.

Premia za lokalność ma charakter następczy: jest przyznawana po zakończeniu inwestycji i zatwierdzeniu sprawozdania końcowego. Projekt wyraźnie stanowi, że premia nie może być podstawą do określania warunków udziału w postępowaniu, kryteriów oceny ofert ani innych warunków zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

c) Skutki braku zmiany stanu obecnego

W przypadku nieuchwalenia ustawy:

- nie powstanie Fundusz Rozwoju Samorządu w projektowanym kształcie;
- JST nie uzyskają powszechnego, ustawowo obliczanego uprawnienia do indywidualnej puli inwestycyjnej;
- nie powstanie mechanizm pięcioletniego kumulowania niewykorzystanych rocznych pul i ograniczonego korzystania z puli przysług;
- nie zostaną wprowadzone premie za lokalność i obszary priorytetowe;
- nie powstanie instrument Obligacji Rozwoju Samorządu służący pozyskiwaniu finansowania przez BGK na rzecz Funduszu;
- utrzymany zostanie obecny, wieloźródłowy system finansowania inwestycji JST, w którym znaczna część dodatkowego finansowania zależy od programów okresowych, konkursowych lub naborowych.

Brak ustawy nie oznacza zaprzestania inwestycji samorządowych, lecz brak dodatkowego instrumentu, który ma zwiększać przewidywalność planowania i ograniczać uznaniowość w dostępie do części środków inwestycyjnych.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

☒ Tak ☐ Nie

Rozważono następujące rozwiązania alternatywne:

Alternatywa 1 – zwiększenie dochodów własnych JST

Możliwe byłoby zwiększenie udziałów JST w podatkach albo innych dochodów własnych. Rozwiązanie wzmacniałoby ogólną autonomię finansową JST i nie wymagałoby tworzenia odrębnego instrumentu. Nie gwarantowałyby jednak przeznaczenia zwiększonych dochodów na inwestycje, nie tworzyłoby mechanizmu wieloletniego kumulowania indywidualnej puli oraz nie zapewniałoby instrumentów premiujących obszary priorytetowe.

Alternatywa 2 – zwiększenie finansowania istniejących programów inwestycyjnych

Zaletą byłoby wykorzystanie istniejących struktur prawnych i administracyjnych. Wadą byłoby utrzymanie konkursowego, naborowego lub programowego charakteru wsparcia i brak ustawowo przypisanej puli dla każdej JST.

Alternatywa 3 – preferencyjne kredyty lub pożyczki dla JST

Instrument zwrotny ograniczałby ostateczny koszt transferowy, ale zwiększałby zadłużenie JST i mógłby być mniej dostępny dla jednostek o słabszej sytuacji finansowej. Nie realizowałby także założenia powszechnego, bezzwrotnego wsparcia inwestycyjnego.

Alternatywa 4 – finansowanie wyłącznie bezpośrednimi transferami z budżetu państwa

Model ten byłby prostszy pod względem struktury finansowania, lecz koncentrowałby całość obciążeń gotówkowych w budżecie państwa w latach realizacji programu. Projekt przyjmuje model mieszany: emisję obligacji BGK, wpłaty budżetowe i inne źródła, przy zachowaniu limitu emisji w ustawie budżetowej. Model dłużny rozkłada w czasie potrzeby płynnościowe, nie usuwa jednak długookresowego kosztu obsługi i wykupu zobowiązań.

Rozwiązania zagraniczne przyjmują różne formy: transfery inwestycyjne, mechanizmy wyrównawcze, fundusze infrastrukturalne i instrumenty dłużne. Nie wskazano jednego bezpośredniego odpowiednika projektu, ponieważ projekt łączy ustawową alokację per capita, możliwość wieloletniego kumulowania puli oraz finansowanie poprzez fundusz obsługiwany przez publiczny bank rozwoju.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 Regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustanawia nowy publicznoprawny mechanizm finansowania inwestycji JST. Obecnie nie istnieje Fundusz Rozwoju Samorządu o ustawowo określonej puli dla każdej JST. Po wejściu w życie ustawy powstanie Fundusz prowadzony w BGK, niebędący państwowym funduszem celowym, którego środkami dysponować będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Najważniejsze różnice między stanem obecnym a projektowanym obejmują:

- powstanie ustawowego algorytmu ustalania indywidualnej puli inwestycyjnej JST;
- ustanowienie nowych kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, BGK i wojewodów;
- wprowadzenie Obligacji Rozwoju Samorządu jako instrumentu pozyskiwania środków na rzecz Funduszu;
- wprowadzenie decyzji administracyjnych o przyznaniu środków oraz mechanizmu milczącej zgody na etapie kwalifikacji zadania;
- ustanowienie pięcioletniego okresu wykorzystania rocznych pul i zasad ewidencjonowania ich według roczników;
- ustanowienie premii za lokalność i premii za obszar priorytetowy;
- ustanowienie nowych obowiązków sprawozdawczych, kontrolnych i informacyjnych JST.

Projekt zachowuje spójność z systemem finansów publicznych przez wyraźne rozdzielenie dysponowania środkami Funduszu od technicznej obsługi finansowej BGK, roczny plan finansowy Funduszu, limit emisji obligacji określany w ustawie budżetowej oraz mechanizm budżetowego zabezpieczenia wykonania zobowiązań. Korzystanie ze środków Funduszu nie wyłącza stosowania przepisów o finansach publicznych, zamówieniach publicznych, pomocy publicznej, ochronie środowiska i planowaniu przestrzennym.

W ocenie wnioskodawców projekt jest zgodny z Konstytucją RP. Wzmacnia materialne warunki wykonywania zadań własnych JST i ich samodzielność w wyborze inwestycji, przy zachowaniu ustawowych mechanizmów legalności, kontroli i odpowiedzialności za środki publiczne. Zróżnicowanie wysokości puli oparte jest na kryterium liczby mieszkańców oraz ustawowo określonych limitach dla gmin, a zatem na kryteriach generalnych i obiektywnych.

Projekt jest objęty prawem Unii Europejskiej w zakresie wynikającym z reguł pomocy publicznej, zamówień publicznych oraz swobód rynku wewnętrznego. Projekt zawiera normy nakazujące stosowanie właściwego reżimu pomocy publicznej i zakazuje wykorzystywania premii za lokalność jako podstawy do naruszania przepisów o zamówieniach publicznych. W ocenie wnioskodawców projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem każdorazowej oceny konkretnych przypadków finansowania stanowiących pomoc państwa.

Ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2027 r., natomiast pierwszym rokiem budżetowym finansowania ma być 2028 r. Rok 2027 będzie okresem przygotowawczym przeznaczonym na utworzenie rachunków Funduszu, dostosowanie systemów BGK, przygotowanie pierwszego planu finansowego, wydanie aktów wykonawczych oraz złożenie pierwszych deklaracji przez JST.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Podmioty, na które oddziałuje projekt:

- mieszkańcy wszystkich gmin, powiatów i województw – ok. 37,332 mln osób według wstępnych danych GUS za koniec 2025 r.;
- lokalne społeczności korzystające z infrastruktury i usług publicznych;
- organy JST odpowiedzialne za wybór i realizację inwestycji;
- pracownicy i osoby korzystające z infrastruktury publicznej powstającej lub modernizowanej dzięki środkom Funduszu.

Przewidywane skutki pozytywne obejmują:

- zwiększenie zdolności JST do realizacji inwestycji infrastrukturalnych i modernizacyjnych;
- poprawę przewidywalności wieloletniego planowania inwestycji;
- możliwość kumulowania środków na większe przedsięwzięcia, szczególnie istotną dla małych JST;
- zwiększenie dostępności i jakości usług publicznych w zależności od rodzaju inwestycji;
- wzmocnienie udziału mieszkańców w wyborze zadań poprzez obowiązek konsultacji przed podjęciem uchwały inwestycyjnej;
- możliwość ograniczania różnic infrastrukturalnych dzięki minimalnej puli dla gmin i mechanizmowi obszarów priorytetowych.

Potencjalne koszty i ryzyka społeczne:

- koszt alternatywny wykorzystania znacznych środków publicznych na inwestycje objęte Funduszem zamiast na inne zadania publiczne;
- ryzyko zróżnicowanego tempa wykorzystania puli przez JST w zależności od ich zdolności organizacyjnej i przygotowania projektów;
- ryzyko realizacji inwestycji o niewystarczającej efektywności, jeśli sama dostępność puli osłabi dyscyplinę selekcji projektów;
- pośrednie obciążenie społeczne związane z kosztami obsługi finansowania dłużnego, jeżeli będą one pokrywane ze środków publicznych.

W roku 2027 bezpośredni wpływ społeczny będzie ograniczony, ponieważ nie przewiduje się jeszcze wypłat na inwestycje. Zasadnicze skutki pojawią się od 2028 r. Ich monetarna wycena zależy od struktury rzeczywiście finansowanych inwestycji i nie może zostać wiarygodnie określona na etapie projektu.

Źródła danych i założenia: dane GUS o liczbie ludności i podziale terytorialnym; projektowane stawki i limity; założenie, że rodzaj inwestycji będzie wybierany przez JST, wobec czego efekty społeczne będą zróżnicowane terytorialnie i rzeczowo.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Podmioty, na które wpływa projekt:

- przedsiębiorstwa budowlane, projektowe, inżynieryjne, instalacyjne i usługowe uczestniczące w realizacji inwestycji JST;
- mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy uczestniczący w lokalnych i regionalnych rynkach zamówień;
- Bank Gospodarstwa Krajowego i podmioty rynku finansowego uczestniczące w emisjach Obligacji Rozwoju Samorządu;
- rynek pracy w branżach związanych z realizacją inwestycji publicznych;
- przedsiębiorcy i mieszkańcy korzystający pośrednio z poprawy infrastruktury.

Nie jest możliwe określenie liczby przedsiębiorców, którzy uzyskają zamówienia związane z Funduszem. Będzie ona zależeć od liczby i wartości inwestycji, sposobu ich podziału na zamówienia, struktury rynku wykonawców oraz wyników postępowań prowadzonych przez JST.

Przewidywane skutki pozytywne:

- zwiększenie popytu na roboty budowlane i usługi związane z inwestycjami publicznymi;
- poprawa przewidywalności portfela inwestycji samorządowych, co może ułatwiać przedsiębiorcom planowanie zatrudnienia i nakładów;
- wzrost zasobu infrastruktury publicznej wspierającej działalność gospodarczą;
- możliwość wzmacniania lokalnego efektu gospodarczego inwestycji poprzez premię za lokalność, przy zachowaniu zasad konkurencji i niedyskryminacji;
- potencjalny pozytywny wpływ na MŚP, które często realizują zamówienia o lokalnej i regionalnej skali.

Potencjalne ryzyka gospodarcze:

- przy bardzo szybkim uruchomieniu dużej skali inwestycji – presja na ceny robót budowlanych, materiałów i usług oraz ograniczone moce wykonawcze w niektórych segmentach rynku;
- ryzyko wypierania części inwestycji prywatnych w warunkach ograniczonej podaży pracy i usług wykonawczych;
- ryzyko pośredniego preferowania lokalnych wykonawców w praktyce stosowania premii za lokalność; projekt ogranicza to ryzyko poprzez art. 19 ust. 6, który wyklucza naruszanie przepisów o zamówieniach publicznych;
- koszt finansowania dłużnego Funduszu, który w długim okresie obciąża środki dostępne na cele publiczne.

Benchmark skali gospodarczej: przy liczbie ludności 37,332 mln i prostym zastosowaniu stawek 500/120/80 zł, bez korekty o minimum i maksimum dla gmin, roczna pula podstawowa wynosiłaby ok. 26 132,4 mln zł. Jeżeli środki Funduszu pokrywałyby maksymalne 90% wydatków kwalifikowalnych, taka kwota odpowiadałaby inwestycjom o wartości co najmniej ok. 29 036,0 mln zł, przy wkładzie JST lub innych źródeł wynoszącym co najmniej ok. 2 903,6 mln zł. Jest to wyłącznie benchmark – rzeczywista wartość będzie zależała m.in. od limitów gminnych, deklaracji JST, premii, waloryzacji i stopnia wykorzystania puli.

Źródła danych i metodyka: GUS – ludność Polski na koniec 2025 r. ok. 37,332 mln; stawki określone w projekcie; wartość inwestycji obliczono jako kwotę finansowania Funduszu / 0,9, przy założeniu maksymalnego 90% udziału Funduszu.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety JST?

Projekt wywoła istotne skutki finansowe. Najważniejsze kategorie skutków to: wypłaty na inwestycje JST, koszty emisji i obsługi Obligacji Rozwoju Samorządu, wynagrodzenie BGK, koszty administracyjne po stronie ministra i wojewodów, ewentualne wypłaty z tytułu gwarancji lub poręczeń Skarbu Państwa oraz wypłaty z budżetu państwa niezbędne do terminowego wykonania zobowiązań Funduszu.

Obligacje BGK stanowią źródło pozyskania finansowania, lecz nie są źródłem pokrywającym ekonomiczny koszt programu w długim okresie. Wykup obligacji, odsetki i koszty emisji są wydatkami Funduszu. Jeżeli inne źródła okażą się niewystarczające, projekt nakłada obowiązek przekazania środków z budżetu państwa w wysokości niezbędnej do wykonania zobowiązań.

Pozycja	2027	2028 – benchmark	2029 i kolejne
Pula podstawowa – prosty benchmark $700 \text{ zł} \times \text{ludność}$, bez limitów gminnych	0	26 132,4 mln zł	co najmniej wartość zaktualizowana o dane ludnościowe i waloryzację
Premie za lokalność i obszar priorytetowy	0	co do zasady brak premii z tytułu zadań zakończonych przed pierwszym rokiem działania	do 20% puli podstawowej danej JST; w prostym benchmarku do ok. 5 226,5 mln zł rocznie
Łączna skala puli – prosty benchmark przed limitami gminnymi	0	ok. 26 132,4 mln zł	teoretycznie do ok. 31 358,9 mln zł przy pełnej kumulacji obu premii, przed waloryzacją i korektą limitów
Wpływ minimum 5 mln i maksimum 100 mln dla gmin	0	do dokładnego przeliczenia na danych bazowych za 2026 r.	corocznie zależny od struktury ludności gmin
Koszty obsługi obligacji i BGK	koszty przygotowawcze – do ustalenia	zależne od wielkości i warunków emisji	zależne od narastającego stanu zobowiązań, zapadalności i refinansowania

Powyższe wartości nie są prognozą wykonania Funduszu, lecz benchmarkiem pokazującym skalę mechanizmu.

Dla pierwszego roku finansowania ustawowa definicja odwołuje się do danych ludnościowych za rok bazowy przypadający dwa lata przed rokiem budżetowym, a więc dla 2028 r. do danych za 2026 r., które nie są jeszcze dostępne. Ponadto na komponent gminny wpływają minimum 5 mln zł i maksimum 100 mln zł. Według danych GUS za 2024 r. 1602 gminy liczyły mniej niż 10 tys. mieszkańców, a 13 gmin ponad 200 tys. mieszkańców, co oznacza, że oba limity będą miały materialny wpływ na sumę puli gminnej.

Mechanizm przenoszenia środków może przesuwac wypłaty między latami. Korzystanie z przyszłej puli z wyprzedzeniem przyspiesza część wypłat, ale pomniejsza pulę następnego roku. Dlatego suma ustawowo przypisanych pul nie jest tożsama z kasowym wydatkiem Funduszu w konkretnym roku.

Koszt finansowania dłużnego nie może zostać rzetelnie wyliczony bez określenia wielkości emisji, terminów zapadalności, rodzaju oprocentowania i warunków rynkowych. Dla zobrazowania wrażliwości: gdyby jednorazowo sfinansować kwotę 26 132,4 mln zł długiem, roczny koszt odsetkowy przy średnim koszcie 5%, 6% albo 7% wynosiłby odpowiednio ok. 1 306,6 mln zł, 1 567,9 mln zł albo 1 829,3 mln zł, bez kosztów emisji i bez wykupu kapitału. Jest to analiza wrażliwości, a nie prognoza warunków emisji.

Wpływ na budżety JST będzie dodatni po stronie dostępnych środków inwestycyjnych, ale JST będą musiały zapewnić co najmniej 10% finansowania wydatków kwalifikowalnych w przypadku wykorzystania maksymalnego 90% udziału Funduszu. Przy benchmarkowej puli 26 132,4 mln zł odpowiada to co najmniej ok. 2 903,6 mln zł wkładu JST lub innych źródeł finansowania do inwestycji o wartości ok. 29 036,0 mln zł.

Wpływ na państwowy dług publiczny oraz wynik i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie zależał od klasyfikacji Funduszu i zobowiązań BGK według właściwych zasad statystycznych, zakresu gwarancji Skarbu Państwa oraz rzeczywistej struktury przepływów. Wymaga to aktualizacji po ustaleniu szczegółowych parametrów emisji i planu finansowego Funduszu.

Źródła danych, metodyka i założenia: GUS – 37,332 mln ludności na koniec 2025 r.; GUS – struktura gmin według liczby ludności za 2024 r.; stawki i limity wynikające z projektu; brak waloryzacji w 2028 r.; benchmark 700 zł na mieszkańca = $500 + 120 + 80 \text{ zł}$; analiza odsetkowa przyjęta wyłącznie jako wrażliwość dla kosztu 5–7% rocznie.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów JST

a) Czy konieczne jest pozyskanie dodatkowych środków?

☒ Tak ☐ Nie

b) Źródła dodatkowych środków:

- wpływy z emisji Obligacji Rozwoju Samorządu emitowanych przez BGK na rzecz Funduszu – w granicach rocznego limitu określonego w ustawie budżetowej;
- wpłaty z budżetu państwa;
- środki ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi i środki z budżetu Unii Europejskiej, jeżeli warunki ich wykorzystania na to pozwalają;
- odsetki od środków Funduszu i dochody z lokowania okresowo wolnych środków;
- dobrowolne wpłaty, darowizny i zapisy oraz inne wpływy określone w przepisach odrębnych.

Projekt nie ustanawia nowego podatku ani daniny przeznaczonej na Fundusz. Wpłaty budżetowe będą finansowane z dochodów i przychodów budżetu państwa w ramach corocznej ustawy budżetowej. W przypadku niewystarczalności pozostałych źródeł projekt przewiduje obligatoryjne uzupełnienie środków Funduszu z budżetu państwa w wysokości koniecznej do wykonania zobowiązań wynikających z ostatecznych decyzji i do obsługi zobowiązań Funduszu.

Wielkość potrzeb finansowych będzie ustalana corocznie na podstawie sumy deklarowanego wykorzystania pul, zobowiązań z decyzji wieloletnich, środków przeniesionych z lat wcześniejszych, wykorzystania puli z wyprzedzeniem, premii, kosztów obsługi długu, wynagrodzenia BGK oraz harmonogramu inwestycji.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

☒ Nie – na poziomie samego projektu jako ogólnego mechanizmu finansowania JST.

Projekt nie ustanawia przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy (UE) 2015/1535, nie reguluje wykonywania usług jako takich i nie dotyczy dziedziny wymagającej opinii Europejskiego Banku Centralnego. Projekt nie ustanawia również bezwarunkowego programu pomocy dla przedsiębiorców. Jeżeli jednak finansowanie konkretnego zadania inwestycyjnego będzie stanowiło pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE, art. 14 ust. 6 projektu uzależnia przyznanie środków od zachowania warunków dopuszczalności tej pomocy. Oznacza to konieczność zastosowania w danym przypadku odpowiedniej podstawy wyłączenia, pomocy de minimis albo – jeśli będzie to wymagane – procedury notyfikacyjnej przed udzieleniem pomocy.

Ze względu na skalę programu oraz konstrukcję premii za lokalność i możliwe gwarancje Skarbu Państwa zasadne jest ponowne zweryfikowanie kwestii notyfikacyjnych na etapie opiniowania projektu i przygotowania aktów wykonawczych.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b Regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej?

☐ Tak ☒ Nie

Projekt nie reguluje bezpośrednio podejmowania, wykonywania ani zakończenia działalności gospodarczej. Oddziałuje gospodarczo na przedsiębiorców jako potencjalnych wykonawców inwestycji publicznych, ale nie ustanawia zezwoleń, koncesji, wpisów, warunków dostępu do działalności ani zasad jej zakończenia.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców?

☐ Tak ☒ Nie

Nowe obowiązki administracyjne projekt nakłada przede wszystkim na JST, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, wojewodów i BGK. Przedsiębiorcy nie są adresatami deklaracji, zgłoszeń, wniosków ani sprawozdawczości Funduszu. Informacje o wykonawcach są przekazywane przez JST.

Przedsiębiorcy mogą ponosić typowe koszty udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia i dokumentowania realizacji zamówienia, jednak nie są to nowe obowiązki administracyjne ustanawiane bezpośrednio przez projekt. Projekt nie różnicuje tych obowiązków według wielkości przedsiębiorcy.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich UE?

☐ Tak ☒ Nie

Projekt nie reguluje transgranicznego świadczenia usług ani uznawania kwalifikacji zawodowych. Premia za lokalność nie stanowi podstawy do ograniczania dostępu wykonawców z innych państw członkowskich do zamówień publicznych i musi być stosowana z zachowaniem zasad równego traktowania, konkurencji i niedyskryminacji.

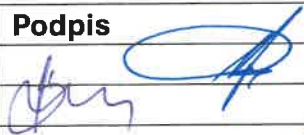
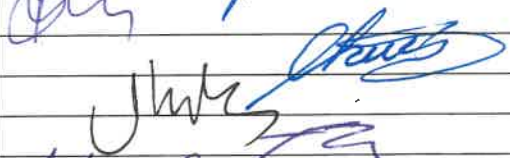
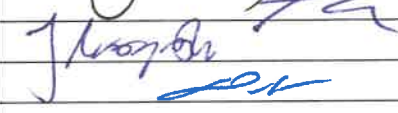
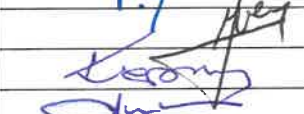
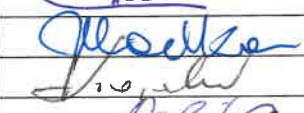
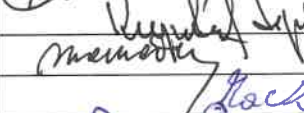
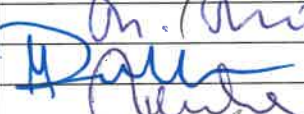
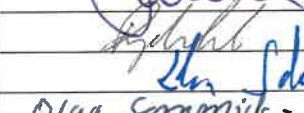
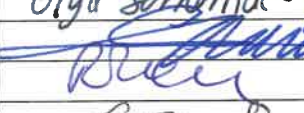
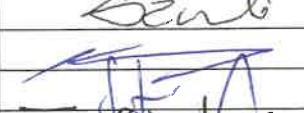
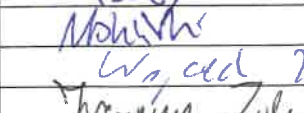
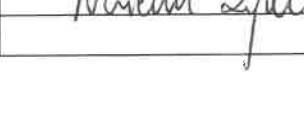
Podstawowe źródła wykorzystane przy sporządzeniu DSR:

- uchwała nr 51 Prezydium Sejmu z dnia 26 sierpnia 2024 r. – wzór formularza DSR poselskiego projektu ustawy;
- Główny Urząd Statystyczny, „Sytuacja demograficzna Polski – dane za 2025 r.”, 30 stycznia 2026 r.;
- Główny Urząd Statystyczny, dane o jednostkach KTS według stanu na 1 stycznia 2026 r.;
- Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2025”;
- Ministerstwo Finansów, informacje o wykonaniu budżetów JST za 2025 r.;
- projekt ustawy o wsparciu zrównoważonego rozwoju samorządów w brzmieniu z 31 sierpnia 2026 r.

LISTA POSŁÓW KLUBU PARLAMENTARNEGO ROZWÓJ PLUS POPIERAJĄCYCH

PROJEKT USTAWY O WSPARCIU ZRÓWNOWAŻONEGO

ROZWOJU
SAMORZĄDU

Lp.	Imię i nazwisko	Podpis
1.	Anna Baluch	
2.	Ryszard Bartosik	
3.	Zbigniew Chmielowiec	
4.	Anna Cicholska	
5.	Michał Cieślak	
6.	Janusz Cieszyński	
7.	Elżbieta Duda	
8.	Szymon Giżyński	
9.	Robert Gontarz	
10.	Andrzej Gut-Mostowy	
11.	Marcin Gwóźdź	
12.	Marcin Horata	
13.	Paweł Jabłoński	
14.	Marek Jakubiak	
15.	Fryderyk Kapinos	
16.	Łukasz Kmita	
17.	Maria Koc	
18.	Wiesław Krajewski	
19.	Andrzej Kryj	
20.	Krzysztof Kubów	
21.	Anna Kwiecień	
22.	Krzysztof Lipiec	
23.	Marzena Machatek	
24.	Grzegorz Macko	
25.	Mateusz Morawiecki	
26.	Monika Pawłowska	
27.	Grzegorz Puda	
28.	Paweł Rychlik	
29.	Łukasz Schreiber	
30.	Olga Semeniuk- Patkowska	
31.	Sławomir Skwarek	
32.	Mirostawa Stachowiak- Różecka	
33.	Krzysztof Szczucki	
34.	Agnieszka Ścigaj	
35.	Szymon Szykowski vel Sęk	
36.	Ryszard Terlecki	
37.	Włodzimierz Tomaszewski	
38.	Sylwester Tułajew	
39.	Piotr Uściński	
40.	Wojciech Zubowski	
41.	Ireneusz Zyska	