

Ustawa z dnia (projekt)
o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym

Art. 1. W ustawie z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 1 po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:
„1b. Ustawa określa również zasady dofinansowania inwestycji na drogach powiatowych z Krajowego Funduszu Drogowego.”;
- 2) w art. 39a:
 - a) po pkt 1a dodaje się pkt 1b w brzmieniu:
„1b) gromadzi środki finansowe na dofinansowanie budowy, przebudowy i rozbudowy dróg powiatowych;”,
 - b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:
„2) finansuje realizację zadań, o których mowa w pkt 1-1b;”;
- 3) w art. 39b ust. 1 pkt 11c otrzymuje brzmienie:
„11c) dotacji z budżetu państwa, w tym obowiązkowej dotacji, o której mowa w art. 39la ust. 1,”;
- 4) w art. 39f ust. 1 po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:
„7) dofinansowanie budowy, przebudowy i rozbudowy dróg powiatowych,”;
- 5) w art. 39l po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:
„6a) zasady udzielania dofinansowania, o których mowa w art. 39f ust. 15a;”;
- 6) po art. 39l dodaje się art. 39la i 39lb w brzmieniu:
„Art. 39la. 1. W terminie do 31 stycznia roku budżetowego budżet państwa przekazuje Krajowemu Funduszowi Drogowemu dotację na dofinansowanie inwestycji na drogach powiatowych.
2. Wysokość dotacji, o której mowa w ust. 1 nie może być niższa niż wpływy budżetu państwa z podatku od towarów i usług od wydatków majątkowych powiatów i miast na prawach powiatu w roku o dwa lata wcześniejszym niż rok udzielenia dotacji.
Art. 39lb. 1. Dotacja, o której mowa w ust. 1, jest w całości przeznaczana na dofinansowanie budowy, przebudowy i rozbudowy dróg powiatowych.
2. O dofinansowanie, o którym mowa w ust. 1, mogą ubiegać się powiaty i miasta na prawach powiatu, które:
 - 1) posiadają prawomocne pozwolenie na prace budowlane objęte wnioskiem;
 - 2) wydatkują na inwestycję objętą wnioskiem kwotę środków własnych co najmniej równą kwocie wsparcia z Krajowego Funduszu Drogowego.
3. Jedna jednostka może złożyć nie więcej niż jeden wniosek rocznie.
3. Wnioski jednostek samorządu terytorialnego rozpatrywane są w kolejności zgłoszeń.
- 7) w art. 39n ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:
„1) przeznaczenie środków Funduszu zgodnie z art. 39f ust. 1-3, 5 i 5a,”;

Art. 2.

1. W ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie powiaty i miasta na prawach powiatu, które zwróciły opłatę za wydanie karty pojazdu ustanowioną rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu mogą kwotę zwrotu zaliczyć jako wkład własny, o którym mowa w art. 39lb ust. 2 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, odsetek dofinansowania ze strony Krajowego Funduszu Drogowego jest odpowiednio większy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 roku.

Uzasadnienie

Przedstawienie aktualnego stanu rzeczy wraz z wyjaśnieniem potrzeby i celu wydania ustawy

Choć główny szkielet komunikacyjny kraju stanowią drogi krajowe i wojewódzkie, to nie sposób pominąć roli dróg powiatowych. Stanowią one 31% długości wszystkich dróg i zapewniają powiązanie terenu kraju z głównymi arteriami komunikacyjnymi; bez nich drogi wyższych kategorii miałyby ograniczoną możliwość skutecznej obsługi komunikacyjnej. Drogi te są często w złym stanie i jako takie wymagają poważnych nakładów inwestycyjnych. Nawet drogi świeżo zmodernizowane, wobec przeniesienia na nie ruchu ciężkiego omijającego czy to drogi płatne, czy to drogi w budowie, po około 5 do 8 lat wymagają kapitalnego remontu.

Według analiz przeprowadzonych przez Związek Powiatów Polskich, do roku 2030 konieczna będzie przebudowa lub remont aż 86 tys. km dróg powiatowych (w tym także w miastach na prawach powiatu) za kwotę 86 mld zł oraz rozbudowa lub budowa 12 tys. km dróg powiatowych za kwotę 37 mld zł.

Tymczasem możliwości powiatów w zakresie finansowania inwestycji drogowych są ograniczone – należy bowiem pamiętać, że już w 1998 roku poziom finansowania powiatów był niewystarczający z punktu widzenia przekazanych zadań, a w kolejnych latach sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu.

Co prawda, w minionych latach powiaty kosztem dużych starań zwiększyły wydatki na utrzymanie sieci dróg czterokrotnie (w ciągu sześciu lat), a wydatki inwestycyjne w tym samym okresie – ponad pięciokrotnie. Bez zmian prawnych nie można jednak liczyć na utrzymanie się tego trendu. Zgodnie z informacjami płynącymi od Ministra Rozwoju Regionalnego w nowym okresie programowania Unii Europejskiej nie będzie możliwości pozyskiwania środków finansowych na inwestycje na drogach lokalnych. Coraz mniejsze jest również wsparcie z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. Oznacza to, że dla zagwarantowania właściwego poziomu nakładów na budowę i remonty dróg powiatowych niezbędne jest stworzenie mechanizmu wsparcia działań poszczególnych samorządów powiatowych. Taki mechanizm tworzy niniejsza ustawa.

Charakterystyka różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W obecnym stanie prawnym Krajowy Fundusz Drogowy ustanowiony ustawą z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym finansuje wyłącznie budowę dróg krajowych (i to poza granicami miast na prawach powiatu – z wyjątkiem dla autostrad). Nie wpływając w żaden sposób na ten zakres działania proponuje się wykorzystanie KFD jako narzędzia dystrybucji środków przeznaczonych na dofinansowanie budowy i modernizacji dróg powiatowych. W tym celu Fundusz miałby corocznie otrzymywać dotację z budżetu państwa w wysokości równej podatkowi VAT wpłaconemu w roku (R-2) przez powiaty i miasta na prawach powiatu w związku z ponoszeniem przez nie wydatków majątkowych. Środki te miałyby być przez BGK przekazywane, zgodnie z wpływającymi wnioskami, poszczególnym powiatom i miastom na prawach powiatu, z przeznaczeniem na dofinansowanie drogowych wydatków inwestycyjnych.

Zaproponowane zostało jednocześnie rozwiązanie stanowiące rekompensatę za obowiązek zwrotu opłat z tytułu karty pojazdu – środki te są bowiem traktowane jako wkład własny danej jednostki samorządu terytorialnego zwiększając tym samym skalę finansowania ze strony budżetu państwa. Rozwiązanie takie jest zgodne z zasadami sprawiedliwości.

W obecnej bowiem sytuacji poważne negatywne konsekwencje niezgodnego z prawem zachowania Ministra Infrastruktury (polegającego na wydaniu rozporządzenia w sprawie opłat za wydanie karty pojazdu niezgodnie ze standardami Konstytucji i niedostosowaniu tego rozporządzenia do przepisów unijnych w chwili wejścia Polski do UE) ponoszą powiaty. W niektórych powiatach skala dokonanych wypłat zagraża realizacji jakichkolwiek inwestycji, zatem zaproponowane rozwiązanie jest w pełni uzasadnione.

Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Przyjęcie przedmiotowej ustawy pociągnie za sobą istotne skutki finansowe i gospodarcze. Te pierwsze polegają na wprowadzeniu mechanizmu rekompensaty jednostkom samorządu terytorialnego szczebla powiatowego uiszczonych przez nie podatku od towarów i usług. W obecnym bowiem stanie prawnym działalność inwestycyjna lokalnej władzy publicznej – ukierunkowana bezpośrednio na zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczeństwa – przynosi bezpośrednią korzyść podatkową Skarbowi Państwa. W ten sposób lokalne wspólnoty swoimi środkami wspierają sektor rządowy. Przekazanie równoważnych środków do dyspozycji owych wspólnot byłoby wyrazem uczciwości. Jak wskazują szacunki dotyczyłoby to kwoty 300-400 mln zł rocznie.

Mechanizm wsparcia finansowego dla powiatów na realizację inwestycji przełoży się bezpośrednio na wzrost zamówień dla firm branży drogowych robót budowlanych przyczyniając się tym samym do ożywienia gospodarczego. Szacuje się, że beneficjentami działań może być kilkuset podmiotów gospodarczych działających w sektorze budownictwa lub pracujących na jego rzecz, oraz pracownicy zajmujący kilkadziesiąt tysięcy miejsc pracy. Jednocześnie należy wskazać, że doprowadzi to do zwiększenia wpływów państwa z podatków dochodowych od osób fizycznych (pracowników) i od osób prawnych.

Skutkiem społecznym będzie zwiększenie dostępności transportowej głównych ośrodków miejskich, co jest wskazywane w rządowych dokumentach strategicznych jako jeden z celów na najbliższy okres programowania.

Ustawa nie wprowadza istotnych zmian do polskiego systemu prawnego.

Wskazanie źródeł finansowania

Rozwiązanie jest pomyślane w długiej perspektywie czasu jako samofinansujące się. Powiaty otrzymują bowiem środki w wysokości odpowiadającej wniesionemu przez nie podatkowi VAT. Oczywiście w pierwszym roku funkcjonowania konieczne będzie znalezienie odpowiednich oszczędności – ze względu na uwzględnienie w planach budżetowych rozdysponowania środków z VAT od samorządu na inne cele. Zasadne wydaje się pozyskanie środków z wydatków inwestycyjnych na drogach krajowych – w szczególności poprzez wykorzystanie oszczędności przetargowych.

Założenia projektów aktów wykonawczych

Ustawa nie wymaga wydania żadnych aktów wykonawczych.

Ocena zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot proponowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.