

ADAM OSTROWSKI

# Własność dróg publicznych w Polsce a sposób ich finansowania

## Ownership of Public Roads in Poland and the Way of their Financing

The author characterizes the legal aspects of financing the local government roads in Poland. The author analyses the correspondence between current legislation and the practice of Polish self-government, shows details from individual local government units, and highlights the problems local governments face in road management. In the final part, the author points out the discrepancies in the current jurisprudence and proposed changes that would improve the financing of local government roads in Poland.

ADAM OSTROWSKI magister prawa, Uniwersytet Pomorski w Słupsku  
ORCID – 0000-0003-3455-5963 / e-mail: adam.ostrowski@apsl.edu.pl

**SŁOWA KLUCZOWE:** samorząd  
terytorialny, finanse samorządu  
terytorialnego, orzecznictwo, prawo  
administracyjne, drogi samorządowe

**KEYWORDS:** local government,  
local government finance, case  
law, administrative law, local  
government roads

# 1 | Wstęp

Finanse lokalne w Polsce są uregulowane w poszczególnych aktach prawnych, które wyznaczają miejsce finansów jednostek samorządu terytorialnego w całym systemie finansów publicznych. Określają one źródła dochodów samorządu, mechanizmy ich funkcjonowania i dotowania, przewidują konsekwencje nakładania na samorządy nowych zadań oraz kryteria kontroli oraz nadzoru nad gospodarką finansową samorządu<sup>[1]</sup>.

Przepisy ustaw ustrojowych<sup>[2]</sup> odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów oraz województw, wskazują jednoznacznie, że do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego należą, między innymi, sprawy dotyczące odpowiednio dróg gminnych, dróg powiatowych oraz dróg wojewódzkich<sup>[3]</sup>. Przepisy te znajdują w tym zakresie swoje potwierdzenie i rozwinięcie, w przepisach ustawy o drogach publicznych<sup>[4]</sup> które wskazują, że zarządcami, do których należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, są odpowiednio:

1. zarząd województwa – dla dróg wojewódzkich;
2. zarząd powiatu – dla dróg powiatowych;
3. wójt (burmistrz, prezydent miasta) – dla dróg gminnych;
4. prezydent miasta – dla wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, położonych w granicach miasta na prawach powiatu.

---

<sup>1</sup> Jacek Sierak, „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”, [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. Grzegorz Maścioch, Jacek Sierak (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2013), 149–152.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1526); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094).

<sup>3</sup> Istota finansów jednostek samorządu terytorialnego jest związana z rolą, jaką odgrywa w państwie samorząd terytorialny. Krystyna Sawicka, „Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura”, [w:] *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. Jerzy Korczak (Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2013), 285.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1376, z późn. zm.).

Jak wynika z danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, długość dróg publicznych według stanu na koniec 2018 r. wynosi 424.563,9 km. Aż 95,4% tych dróg, tj. 405.160,8 km jest zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego a tylko 4,6% dróg, tj. 19.403,3 km jest zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Natomiast w zakresie dróg samorządowych powyższa statystyka przedstawia się następująco:

- zarządy województw zarządzają – 28.924,4 km dróg, co stanowi 6,7% dróg ogółem;
- zarządy powiatów zarządzają – 124.572,4 km dróg, co stanowi 29,5% dróg ogółem;
- wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miasta) zarządzają – 251.664,0 km dróg, co stanowi 59,2% dróg ogółem<sup>[5]</sup>.

Kierując się jedynie aspektem długości dróg, bezsprzecznie należałoby stwierdzić, że to gminy są ich największym zarządcą, gdyż odpowiadają za zdecydowaną największą długość dróg publicznych w kraju. Biorąc jednak pod uwagę ponoszone na ten cel wydatki, tj. koszty utrzymania oraz koszty inwestycji realizowanych na drogach publicznych, to należy stwierdzić, że nie da się porównać tych kosztów realizowanych np. na drogach gminnych z kosztami ponoszonymi w tym zakresie, a realizowanymi na drogach krajowych w stosunku do których obowiązują znacznie wyższe standardy i wymagania techniczne.

Dalsze rozwinięcie regulacji prawnych dotyczących dróg samorządowych, tym razem w zakresie określenia sposobu ich finansowania, znajduje się w przepisach ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego<sup>[6]</sup>. Przepisy tej ustawy wskazują wprost, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi, finansowane są przez:

1. samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich;
2. samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych;
3. samorząd gminny w odniesieniu do dróg gminnych;

---

<sup>5</sup> *Transport – wyniki działalności w 2018 r.* (Warszawa-Szczecin: Główny Urząd Statystyczny, 2019).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. z 2021 r., poz. 688).

4. samorządy miast na prawach powiatu w odniesieniu do dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych usytuowane w granicach tych miast, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych<sup>[7]</sup>.

Poniżej przedstawiono zestawienie wydatków poniesionych przez poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego w Dziale 600 – Transport i Łączność, sporządzone na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2017–2021.

### Wydatki Dział 600-Transport i łączność (w tys. zł)

lata	gminy	powiaty	miasta na prawach powiatu	województwa
2017	9 224 199	4 132 969	13 260 889	6 154 190
2018	12 361 980	5 482 264	16 342 375	8 023 908
2019	10 523 578	4 905 455	17 679 688	8 750 549
2020	10 772 052	5 206 355	17 230 210	7 785 937
2021	11 448 032	5 378 714	17 936 273	8 507 553

ŹRÓDŁO: Sprawozdanie roczne z wykonania budżetów JST za lata 2017–2021. Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Ministerstwa Finansów

Jak wynika z powyższego, wydatki poniesione przez samorządy w Dziale – Transport i Łączność w latach 2018–2021 są zbliżone do siebie i nie wykazują zasadniczych różnic w ich wysokości w porównaniu rok do roku. Wyraźnie mniejsze wydatki w tym dziale wystąpiły jedynie w roku 2017 i to w odniesieniu do każdego rodzaju samorządu. Należy podkreślić, że wysokość wydatków jakie poszczególne rodzaje samorządów ponoszą ze swoich budżetów, między innymi na drogi publiczne, jest odzwierciedleniem ich sytuacji finansowej oraz przyjętych preferencji wydatków przez organy stanowiące poszczególnych samorządów<sup>[8]</sup>. Są one bowiem uprawnione, zgodnie z przepisami wyżej wymienionych ustaw ustrojowych, do uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Należy przy tym zauważyć, że w dobie pandemii oraz popandemicznej odbudowy gospodarki, sytuacja niektórych beneficjentów, w szczególności

<sup>7</sup> Zob. też: Zbigniew Mikołajewicz, *Finanse samorządu terytorialnego barierą rozwoju regionalnego i lokalnego* (Warszawa: Polska Akademia Nauk Komitet Przemysłowy Zagospodarowania Kraju, 2011), 229 i n.

<sup>8</sup> Szerzej o klasyfikacji budżetowej: Agnieszka Alińska, Barbara Woźniak, *Współczesne finanse publiczne* (Warszawa: Difin, 2016), 126–129.

jednostek samorządu terytorialnego, uległa pogorszeniu. Także obecny wzrost cen usług budowlanych, cen energii oraz znaczny wzrost inflacji powoduje, że nastąpił znaczny (w niektórych przypadkach ponad 100%) wzrost kosztów obsługi zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie, środki finansowe, które samorzady lokalne mogłyby przeznaczyć na zaspokajanie potrzeb mieszkańców (między innymi w zakresie dróg publicznych), zmuszone będą przekazać na spłatę kosztów obsługi zadłużenia. Wysokie i stale rosnące koszty obsługi długu, uniemożliwią samorządom realizację wielu zaplanowanych wcześniej projektów inwestycyjnych<sup>[9]</sup>. Dlatego tak ważne dla samorządów jest zapewnienie im możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł dofinansowywania inwestycji, w tym także inwestycji drogowych<sup>[10]</sup>.

---

<sup>9</sup> Zob. też: Alicja Sekuła, „Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle uregulowań prawnych”, [w:] *Finanse publiczne*, red. Jerzy Sokołowski, Michał Sosnowski, Arkadiusz Żabiński (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010), 631–634, bądź też: Wiesława Miemieć, „Wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na finansowanie kosztów obsługi długu tych jednostek” *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 485 (2017): 278–290.

<sup>10</sup> Struktura finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych przez jst. jest również warunkowana przepisami prawa, wielkością danej jednostki samorządu terytorialnego, potencjałem endogenicznym, warunkami ekonomicznymi, czy wpływem otoczenia politycznego. Magdalena Zioło, *Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych* (Warszawa: CeDeWu, 2012), 319–320; zob. też: Monika Wakuła, „Kryzys a zarządzanie finansami w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego” *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie*, nr 102 (2014): 80–82.

## 2 | Analiza źródeł finansowania dróg zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Dalsze szczegółowe regulacje i rozwiązania dotyczące sposobu finansowania dróg samorządowych odnaleźć można także w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>[11]</sup>.

Pierwszym źródłem środków jakie jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskać na realizację budowy dróg publicznych jest tworzona corocznie w budżecie państwa na podstawie art. 26 ust. 1 tej ustawy rezerwa subwencji ogólnej, przeznaczona na dofinansowanie:

1. inwestycji realizowanych na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu;
2. utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2.000 pojazdów na dobę, wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu – w kwocie nie mniejszej niż w roku bazowym;
3. remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu<sup>[12]</sup>.

Jak więc wynika z przytoczonego wyżej przeznaczenia środków rezerwy subwencji ogólnej, jej środki mogą być przeznaczone wyłącznie dla powiatów, miast na prawach powiatu oraz dla województw. Wysokość środków tej rezerwy subwencji ogólnej kształtuje się od wielu lat na niezmiennym poziomie tj. 335.999.000 zł. Przyczyny utrzymywania środków rezerwy od

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2267).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2267, Art. 26 ust. 1). Więcej na ten temat: Przemysław Pest, *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego* (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2018); Zbigniew Ofiarski, „Rezerwa jako element konstrukcyjny subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego” [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. Leszek Patrzalek (Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, 2005), 53–54.

wielu lat na niezmienionym poziomie powinny być przedmiotem wyjaśnienia w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na każdy rok, zwłaszcza że w ostatnich latach mamy do czynienia ze znacznymi skutkami inflacji. Jeżeli więc inne pozycje budżetowe ulegają przeszacowaniu o wskaźniki inflacji, czy też zakładanego wzrostu gospodarczego, to trzeba zadać pytanie o przyczyny braku przeszacowania od wielu lat wysokości wyżej wymienionej rezerwy subwencji ogólnej. Dysponentem rezerwy subwencji jest Minister Finansów, który dokonuje jej podziału w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury po zaopiniowaniu projektu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (kwrst)<sup>[13]</sup>. Co roku środki rezerwy trafiają do około 100–160 jednostek samorządu terytorialnego, które składają wnioski o przyznanie środków do Ministra Infrastruktury, w oparciu o precyzyjnie określone kryteria, których kształt jest co roku uzgadniany ze stroną samorządową kwrst<sup>[14]</sup>.

Z analizy kryteriów podziału tej rezerwy, potocznie nazywanej „rezerwą mostową”, wynika, że przy podziale środków rezerwy, preferencją objęte są zadania inwestycyjne obejmujące budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich, którym nadane zostały jednolite numery inwentarzowe (JNI), oraz posiadające decyzję o pozwoleniu na budowę. W szczególności preferencją objęte są zadania realizowane na drogowych obiektach mostowych wpisanych do rejestru zabytków. Pozostałe preferencje stosowane przy podziale środków tej rezerwy subwencji ogólnej to także:

- zadania inwestycyjne obejmujące budowę lub przebudowę dróg zapewniających dojazd pojazdów ciężkich do miejsc załadunku i wyładunku np. centrów logistycznych, terminali przeładunkowych itp. Inwestycja obejmuje co najmniej wykonanie robót pozwalających na osiągnięcie klasy właściwej dla danej kategorii drogi, lecz nie niższej niż Z, oraz konstrukcji nawierzchni jezdni zdolnej do przenoszenia dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej pojazdu wynoszącego 115 kN. Wnioski w tej grupie zadań są rozpatrywane jedynie w przypadku, gdy pozostaną

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2267, Art., 26 ust. 5).

<sup>14</sup> Wykaz zadań, które uzyskały dofinansowanie ze środków rezerwy subwencji ogólnej w roku 2022, dane pochodzące z Ministerstwa Infrastruktury. Zob. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rezerwa-subwencji-ogolnej-2022>. [dostęp: 22.06.2022].



- wolne środki po rozpatrzeniu wniosków złożonych na budowę obiektów infrastruktury drogowej;
- zadania inwestycyjne obejmujące budowę lub przebudowę ciągów drogowych, przebiegających przez obszar co najmniej dwóch jednostek samorządowych (powiatów, województw), dla realizacji których zawarte zostało porozumienie o jednoczesnej ich realizacji z udziałem środków rezerwy subwencji ogólnej oraz zastosowaniu takich samych parametrów technicznych (klas) wynikających z przepisów techniczno-budowlanych. Wnioski w tej grupie zadań są rozpatrywane jedynie w przypadku, gdy pozostaną wolne środki po rozpatrzeniu wniosków złożonych w ramach wyżej wymienionych kryteriów;
  - zadania drogowe dotyczące budowy lub przebudowy ciągów drogowych stanowiących obwodnice miast. Wnioski w tej grupie zadań są rozpatrywane jedynie w przypadku, gdy pozostaną wolne środki po rozpatrzeniu wniosków złożonych w ramach ww. kryteriów<sup>[15]</sup>.

Poziom dofinansowania realizacji zadań drogowych ze środków rezerwy subwencji nie może być wyższy niż 50% wartości zadania (realizowanego w roku budżetowym), a w przypadku realizacji zadań na drogowych obiektach inżynierskich, wpisanych do rejestru zabytków, poziom dofinansowania wynosi do 75 % wartości zadania<sup>[16]</sup>. Ze względu na niewielką ilość środków rezerwy w kryteriach określono, że przedmiotem dofinansowania może być tylko jeden projekt drogowy.

Kolejnym źródłem uwzględnionym w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z którego samorzady mogą uzyskać wsparcie finansowe na realizację zadań drogowych, jest część równoważąca subwencji ogólnej, utworzona na podstawie art. 23a ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że część równoważąca subwencji ogólnej jest to ta część subwencji, która pochodzi z wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez powiaty

---

<sup>15</sup> Wykaz zadań, które uzyskały dofinansowanie ze środków rezerwy subwencji ogólnej w roku 2022, dane pochodzące z Ministerstwa Infrastruktury. Zob. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rezerwa-subwencji-ogolnej-2022>. [dostęp: 22.06.2022].

<sup>16</sup> Ibidem.



o ponadnormatywnych dochodach. Jest to przykład poziomego<sup>[17]</sup> podziału dochodów jaki przeprowadzany jest w obrębie związków publiczno-prawnych funkcjonujących na tym samym poziomie terytorialnej organizacji władzy. Jest to jak w tym przypadku redystrybucja dochodów uzyskiwanych przez powiaty na rzecz innych powiatów. Jak wynika z przepisów określonych w pkt 3 i 4 wyżej wymienionego artykułu, z części równoważącej subwencji ogólnej wydzielone są dwie 30% kwoty tej subwencji, których podział na poszczególne powiaty i miasta na prawach powiatu dokonywany jest na podstawie parametrów drogowych, tj.:

1. 30%, która rozdzielana jest między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu jest wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
2. 30%, która rozdzielana jest między miasta na prawach powiatu w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu<sup>[18]</sup>.

Jak wynika z informacji pozyskanych z Ministerstwa Finansów dotyczących podziału części równoważącej subwencji ogólnej na rok 2022<sup>[19]</sup> kwota dzielona pomiędzy powiaty wskaźnikiem długości dróg powiatowych na mieszkańca oraz kwota dzielona pomiędzy miasta na prawach powiatu, wskaźnikiem długości dróg wojewódzkich i krajowych, jest taka sama i wynosi 525.500.400 zł. A zatem łączna kwota subwencji równoważącej na rok 2022, dzielona pomiędzy powiaty i miasta na prawach powiatu, na podstawie danych sprawozdawczych o drogach, stanowi kwotę

---

<sup>17</sup> Andrzej Borodo, *Samorząd terytorialny. System Prawno-Administracyjny* (Warszawa: Lexis Nexis, 2012), 106–108.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2267, Art. 23a ust. 1 pkt 3 i 4.). O zagadnieniu związanym z partycypacją części równoważącej i wyrównawczej: Eugeniusz Ruśkowski, Joanna Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2004), 221 i n. oraz Borodo, *Samorząd terytorialny*, 106–108.

<sup>19</sup> Planowane na 2022 r. kwoty subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa i udziałów we wpływach z podatków PIT i CIT dla poszczególnych gmin, powiatów i województw. [www.gov.pl/web/finanse/planowane-na-2022-r-kwoty-subwencji-ogolnej-wplat-do-budzetu-panstwa-i-udzialow-we-wplywach-z-podatkow-pit-i-cit-dla-poszczegolnych-gmin-powiatow-i-wojewodztw](http://www.gov.pl/web/finanse/planowane-na-2022-r-kwoty-subwencji-ogolnej-wplat-do-budzetu-panstwa-i-udzialow-we-wplywach-z-podatkow-pit-i-cit-dla-poszczegolnych-gmin-powiatow-i-wojewodztw). [dostęp: 22.07.2022].

1.051.000.800 zł<sup>[20]</sup>. W roku 2022 środki te otrzymało 237 powiatów ziemskich oraz wszystkie 66 miast na prawach powiatu. W związku z powyższym należy zwrócić szczególną uwagę na to, jak istotne stają się dane o drogach przekazywane przez poszczególnych zarządców dróg. Sporządzanie i przekazywanie tych danych jest obowiązkiem zarządców dróg, wynikającym z ustawy o drogach publicznych<sup>[21]</sup>, natomiast podmiotem gromadzącym dane o drogach jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, który realizuje te zadanie w oparciu o stosowne przepisy<sup>[22]</sup>. Generalny Dyrektor zbiera te dane w terminie do 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a następnie udostępnia je uprawnionym organom administracji publicznej, w tym Ministrowi Finansów w celu podziału części równoważącej subwencji ogólnej. Dane te dla Ministra Finansów przekazywane są przez ministra właściwego do spraw transportu w terminie do dnia 31 maja roku bazowego – według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy. Należy zauważyć, że obecnie po zmianie przepisów<sup>[23]</sup>, dane o drogach przekazywane są Ministrowi Finansów tylko raz, a nie jak dotychczas, kiedy przekazywane były dwukrotnie. A zatem nieprzekazanie danych przez zarządcę drogi w wyżej wymienionym terminie będzie skutkowało nienaliczeniem części równoważącej subwencji ogólnej dla danego powiatu. Nieprzekazanie danych o drogach będzie zatem miało negatywny skutek dla budżetów powiatów czy miasta na prawach powiatu. Należy zatem podkreślić, jak ważnym dla finansów poszczególnych powiatów (m.n.p.p.), staje się realizacja obowiązku sprawozdawczego nałożonego na zarządców dróg samorządowych, w zakresie przekazywania danych o drogach. Wobec powyższego bardzo ważnym jest skuteczne przy-

---

<sup>20</sup> Planowane na 2022 r. kwoty subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa i udziałów we wpływach z podatków PIT i CIT dla poszczególnych gmin, powiatów i województw. [www.gov.pl/web/finanse/planowane-na-2022-r-kwoty-subwencji-ogolnej-wplat-do-budzetu-panstwa-i-udzialow-we-wplywach-z-podatkow-pit-i-cit-dla-poszczegolnych-gmin-powiatow-i-wojewodztw](http://www.gov.pl/web/finanse/planowane-na-2022-r-kwoty-subwencji-ogolnej-wplat-do-budzetu-panstwa-i-udzialow-we-wplywach-z-podatkow-pit-i-cit-dla-poszczegolnych-gmin-powiatow-i-wojewodztw). [dostęp: 22.07.2022]; zob. też: Piotr Sołtyk, Monika Dębowska-Sołtyk, *Finanse samorządowe* (Warszawa: Difin, 2016), 183–185.

<sup>21</sup> Art. 20 pkt 9a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1376, z późn. zm.).

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz.U. Nr 67, poz. 583).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 2267).

bliżenie samorządom przedmiotowej regulacji, zwłaszcza że jest to nowy zapis ustawy, której regulacje w przypadku nie przekazania danych o drogach w odpowiednim terminie będą mieć negatywny wpływ na poziom dochodów tych jednostek samorządu terytorialnego.

Źródłem czy też metodą finansowania lub dofinansowania realizacji usług publicznych w Polsce może być także Partnerstwo Publiczno-Prywatne<sup>[24]</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce posiadają możliwości oraz narzędzia pozwalające na podejmowanie współpracy z podmiotami prawnymi. Ponieważ jst. posiadają:

- osobowość prawną a tym samym mają zdolność do czynności prawnych;
- własny majątek;
- własny budżet z ustawowo określonym katalogiem dochodów;

to stały się atrakcyjnym partnerem<sup>[25]</sup> do współpracy dla podmiotów prywatnych w celu wspólnej realizacji samorządowych zadań publicznych. Jak wynika z ustawy tworzącej Partnerstwo Publiczno-Prywatne, partnerstwo to oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego. W ramach tej umowy partner prywatny w całości albo w części ponosi nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy lub zapewnia ich poniesienie przez osoby trzecie, jeżeli przewiduje to umowa. Podmiot prywatny poprzez swój udział w przedsięwzięciu użyteczności publicznej zapewnia stronie publicznej dostęp do kapitału, powodując tym samym zmniejszenie kosztów inwestycyjnych po stronie jst. Jest to bardzo istotne zwłaszcza obecnie, kiedy jst. w Polsce są znacznie zadłużone<sup>[26]</sup> oraz brak jest obecnie możliwości szybkiego zwiększenia ich dochodów własnych, w tym także dochodów podatkowych. Partnerstwo Publiczno-Prywatne może także stanowić formę pomocy dla jst. w uzyskaniu wkładu własnego dla projektów drogowych w ramach infrastruktury publicznej współfinansowanych z budżetu UE. W obecnym stanie prawnym możliwe są inwestycje dotyczące modernizacji dróg lub budowy nowych dróg publicznych. Ustawa

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 30).

<sup>25</sup> Marian Moszoro, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej* (Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2005), 187 i n.

<sup>26</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>. [dostęp: 10.02.2023].

o drogach publicznych dopuszcza inwestorów prywatnych do inwestycji w pasie drogowym na cele gospodarki drogowej oraz ruchu drogowego. Na podstawie art. 22 tej ustawy, grunty w pasie drogowym zarząd drogi może oddać w najem, dzierżawę lub w użyczenie w drodze umowy na cele zarządzania drogami. Zarządca drogi może z tego tytułu pobierać opłaty w wysokości wynikającej z umowy.

### 3 | Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg

Należy zauważyć, że stan dróg zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce z roku na rok ulega stopniowej poprawie, niemniej jednak, nadal występują tereny, gdzie stanowi on jedną z podstawowych przyczyn ograniczających wzrost poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z drugiej zaś perspektywy, tam gdzie nie były realizowane działania inwestycyjne na drogach, zauważalne jest obniżenie aktywności gospodarczej, a tym samym konkurencyjności regionów. Dlatego, aby skutecznie przeciwdziałać degradacji infrastruktury drogowej, a tym samym przyczynić się do rozwoju gospodarczego, ustawą<sup>[27]</sup> o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (zwana dalej ustawą) powołany został nowy mechanizm wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego, realizujących inwestycje na drogach samorządowych. Utworzony Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (RFRD) jest instrumentem wsparcia realizacji zadań na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego, którego celem jest przyspieszenie powstawania nowoczesnej i bezpiecznej infrastruktury drogowej na terenie poszczególnych samorządów.

Środki Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg pochodzą z wpłat dokonywanych z:

- z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW);
- z dotacji z budżetu państwa (w tym z części budżetu, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej);
- z wpłat Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe;

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz.U. z 2020 r., poz. 1430, z późn. zm.).

- z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek, w których wszystkie akcje (udziały) są własnością Skarbu Państwa;
- ze środków pochodzących z przekazania skarbowych papierów wartościowych,
- z dobrowolnych wpłat wnoszonych na rzecz Funduszu np. przez spółki, w których udziały albo akcje posiada Skarb Państwa<sup>[28]</sup>.

Środki przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej są w pierwszej kolejności przeznaczane na realizację inwestycji na drogach istotnych dla obronności Państwa. Tak duże wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego jest możliwe dzięki solidarnemu finansowaniu Funduszu zarówno przez budżet państwa, jak i państwowe osoby prawne i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. W ten sposób powstało narzędzie o znacznym potencjale finansowym, pozwalające szczególnie na pomoc mniej zamożnym samorządom w rozwoju ich infrastruktury transportowej i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Środki pochodzące z Funduszu mogą być przekazywane na realizację zadań drogowych takich jak:

1. dofinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg powiatowych i dróg gminnych;
2. dofinansowania budowy mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych;
3. finansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym;
4. dofinansowanie zadań mających na celu wyłącznie poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych;
5. dofinansowanie budowy obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich;
6. dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa<sup>[29]</sup>.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz.U. z 2020 r., poz. 1430, z późn. zm. Art. 5.).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz.U. z 2020 r., poz. 1430, z późn. zm. Art. 5.).

Zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, poziom dofinansowania zadań drogowych ze środków Funduszu realizowanych zarówno na drogach powiatowych jak i na drogach gminnych został określony maksymalnie na poziomie do 80% kosztów realizacji zadania drogowego, jednak nie więcej niż 30 mln zł na pojedyncze zadanie<sup>[30]</sup>. Rozwiązania zastosowane w ustawie uzależniają wysokość dofinansowania środkami Funduszu od zamożności jednostki samorządu terytorialnego, która ustalana jest z uwzględnieniem dochodów podatkowych gmin oraz powiatów a także należnych im części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej w przeliczeniu na mieszkańca. Obliczony w ten sposób dochód na mieszkańca konkretnej gminy i konkretnego powiatu, odnoszony jest do średniego dochodu z ww. tytułów obliczonego dla mieszkańca powiatów i mieszkańca gmin w kraju. Zatem jeżeli obliczony dochód na mieszkańca gminy jest mniejszy od średniego dochodu na mieszkańca wszystkich gmin w kraju, to wówczas poziom dofinansowania zadania drogowego z Funduszu oscyluje na poziomie zbliżonym do maksymalnego możliwego tj. 80% wartości kosztorysowej zadania. W tym przypadku udział środków własnych beneficjenta w realizacji zadania jest najmniejszy. Należy w tym miejscu zauważyć, że ustawa wyraźnie zabrania, aby środki własne jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań drogowych współfinansowane ze środków Funduszu, pochodziły z budżetu państwa lub z budżetu Unii Europejskiej<sup>[31]</sup>. Warunkiem przekazania środków dofinansowania z Funduszu jest podpisanie umowy z wojewodą o udzielenie dofinansowania zadania powiatowego albo zadania gminnego. Umowa ta stanowi zapewnienie dofinansowania dla samorządu, określonego w niej zadania powiatowego albo zadania gminnego oraz oznacza zaciągnięcie przez wojewodę zobowiązania wobec samorządu, do wysokości wskazanej w umowie.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

## 4 | Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

Także poprzez ustanowiony Uchwałą Rady Ministrów<sup>[32]</sup> Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, który ma na celu zwiększenie skali inwestycji publicznych przez bezzwrotne dofinansowanie inwestycji, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać dofinansowanie na pokrycie, między innymi, wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych obejmujących obszary priorytetowe z zakresu budowy lub modernizacji infrastruktury drogowej. Rządowy Fundusz Polski Ład to nowa forma wsparcia inwestycji prowadzonych przez samorządy. Środki Programu pochodzą ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na który składają się środki pochodzące z:

1. wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych;
2. środków pochodzących z Budżetu Unii Europejskiej, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
3. wpłat z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich;
4. wpływów ze skarbowych papierów wartościowych;
5. środków z wyemitowanych obligacji;
6. innych przychodów<sup>[33]</sup>.

Dofinansowanie zadań inwestycyjnych samorządów z Programu, realizowane jest w ramach obszarów tematycznych, wymienionych w uchwale Rady Ministrów, które dotyczą między innymi, zakresu:

---

<sup>32</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 84/2021 w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, podjęta na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568, z późn. zm.).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, 695, 1086, 1262, 1478, 1747, 2157 i 2255, z 2021 r. poz. 1535 i 2368 oraz z 2022 r. poz. 64 i 202. Art. 65.).



1. budowy lub modernizacji infrastruktury drogowej;
2. budowy lub modernizacji infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, w tym oczyszczalni ścieków;
3. budowy lub modernizacji źródeł ciepła sieciowego zeroemisyjnego;
4. budowy lub modernizacji indywidualnych źródeł ciepła;
5. budowy lub modernizacji infrastruktury gospodarki odpadami, w tym spalarni, przetwarzania biologicznego, segregacji;
6. odnawialnych źródeł energii;
7. taboru z napędem zeroemisyjnym;
8. budowy lub modernizacji sieci ciepłowniczej;
9. rewitalizacji obszarów miejskich<sup>[34]</sup>.

Dofinansowanie środkami Programu udzielane jest samorządom na ich wniosek, składany do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie z Programu może być przyznane w wysokości nie wyższej niż 98% wartości zadania inwestycyjnego. Oceny złożonych przez samorzady wniosków dokonuje Komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów, której zadaniem jest sporządzenie i przygotowanie premierowi listy inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych<sup>[35]</sup>.

Należy zauważyć, że dofinansowanie inwestycji samorządowych ze środków Programu może być przyznane jedynie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę udziału własnego, pochodzącego ze środków innych niż środki Programu. Jak wyżej wykazano, należy wziąć pod uwagę, że Rządowy Fundusz Polski Ład – Program Inwestycji Strategicznych jest finansowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w którego skład wchodzi także środki z budżetu państwa<sup>[36]</sup>. W przypadku więc zgody na finansowanie udziału własnego beneficjenta (środkami Programu)

<sup>34</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 178/2021 zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.

<sup>35</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 84/2021 w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych, podjęta na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568, z późn. zm.).

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz

oznaczałoby to jednocześnie zgodę na podwójne finansowanie zadania środkami z budżetu państwa, co jest niezgodne z obecnie obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Przy czym przez wkład własny rozumie się zobowiązanie Wnioskodawcy do wniesienia udziału własnego w realizację Inwestycji, w tym do zapewnienia faktycznego dysponowania tymi środkami, nie później niż w dniu ogłoszenia postępowania zakupowego<sup>[37]</sup>.

## 5 | Regionalne Programy Operacyjne a inwestycje w drogi samorządowe

W nowym okresie programowania określającym przeznaczenie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na lata 2021–2027 uwzględniane są nadal wydatki na drogi publiczne zarządzane przez jednostki samorządu terytorialnego.

W Regionalnych Programach Operacyjnych (zw. dalej RPO) w ramach poszczególnych województw uwzględniane są istotne dla poszczególnych regionów obszary interwencji, które także przewidują realizację projektów dotyczących dróg publicznych.

Między innymi w RPO Województwa Mazowieckiego na lata 2021–2027 przewidziano możliwość dofinansowania realizacji projektów dotyczących między innymi:

1. budowy i przebudowy dróg wojewódzkich, poprawiających dostępność do sieci TEN-T<sup>[38]</sup>, w tym inwestycje na rzecz poprawy bezpieczeństwa na tych drogach;
2. budowy obwodnic odciążających miasta od ruchu samochodowego, w szczególności tranzytowego;

---

niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, 695, 1086, 1262, 1478, 1747, 2157 i 2255, z 2021 r., poz. 1535 i 2368 oraz z 2022 r., poz. 64 i 202. Art. 65.).

<sup>37</sup> W ogłoszenie nr 2/2021 Banku Gospodarstwa Krajowego o wydłużeniu naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład doprecyzowano pojęcie wkłady własnego.

<sup>38</sup> Transeuropejska Sieć Transportowa – TEN-T jest instrumentem służącym koordynacji oraz zapewnieniu spójności i komplementarności inwestycji infrastrukturalnych. W jej skład wchodzi, między innymi, szlaki drogowe.

3. budowy i przebudowy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych w ramach planów inwestycyjnych dla subregionów<sup>[39]</sup>.

Natomiast w RPO Województwa Podkarpackiego na lata 2021–2027 przewidziano możliwość dofinansowania realizacji projektów dotyczących, między innymi, realizacji inwestycji w zakresie dróg wojewódzkich (zgodnie z regionalnym planem transportowym), stanowiące:

1. bezpośrednie lub pośrednie połączenia do autostrady / drogi ekspresowej;
2. bezpośrednie połączenia do dróg krajowych, przejść granicznych, portów lotniczych, istniejących lub nowych terenów inwestycyjnych i miejsc koncentracji działalności gospodarczej, terminali intermodalnych, centrów lub platform logistycznych, stacji kolejowych;
3. bezpośrednie połączenia do innych węzłów transportowych / gałęzi transportu;
4. obwodnice;
5. mosty;
6. inwestycje niezbędne do zapewnienia / wykonywania usług publicznego transportu zbiorowego na zasadach użyteczności publicznej;
7. brakujące połączenia w sieci dróg pomiędzy miastami subregionalnymi lub ośrodkiem wojewódzkim;
8. inwestycje ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. likwidacja miejsc niebezpiecznych)<sup>[40]</sup>.

Kolejny przykład może stanowić RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2021–2027, gdzie planowane jest przeznaczenie wsparcia z Funduszy na dofinansowanie:

1. działań mających na celu zacieśnienia współpracy oraz wzmacnianie powiązań pomiędzy ośrodkami rdzeniowymi i ich obszarami funkcjonalnymi oraz ośrodkami lokalnymi i ich otoczeniem.

<sup>39</sup> <https://www.funduszedlamazowska.eu/wp-content/uploads/2022/04/regionalny-plan-transportowy.pdf>. [dostęp: 22.07.2022].

<sup>40</sup> <https://rpo.podkarpackie.pl/index.php/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/poznaj-zasady-dzialania-programu/co-mozna-zrealizowac?start=5>. [dostęp: 22.07.2022].

W tym celu wsparte zostaną inwestycje stymulujące rozwój gospodarczy regionu – tereny inwestycyjne oraz drogi wojewódzkie i lokalne;

2. budowy i modernizacji infrastruktury dla ruchu niezmotywowanego, w tym drogi rowerowe oraz ciągi pieszo-rowerowe, jako element projektu dotyczącego infrastruktury drogowej lub inwestycji w miejscach niebezpiecznych<sup>[41]</sup>.

Należy ponadto zauważyć, że w przyjętym przez Radę Ministrów na nowy okres programowania 2021–2027<sup>[42]</sup> Programie Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko w ramach celu szczegółowego przewiduje się wsparcie, między innymi, budowy i przebudowy dróg w sieci kompleksowej, portów morskich i infrastruktury transportu wodnego śródlądowego. Obok wyzwań w zakresie sieci bazowej, istnieje także wymóg dokończenia do 2050 r. sieci kompleksowej TEN-T. Kluczowe zatem będą działania na rzecz kontynuacji budowy zaliczonej do niej podstawowej sieci drogowej kraju. Finansowane lub dofinansowywane będą także projekty budowy obwodnic miast na sieci dróg krajowych, zarządzanych przez krajowego zarządcę tych dróg, a także uwzględnione zostały w zawartych Kontraktach Programowych sieci tych dróg w miastach na prawach powiatu. Wszystkie budowane drogi będą dostosowane do nacisku 11,5 tony/oś (115 kN/oś)<sup>[43]</sup>.

Wobec powyższego należy podkreślić, że przekazane dotychczas środki z budżetu Unii Europejskiej dla samorządów, stanowiły niezwykle istotne wsparcie dla realizowanych przez nie zadań inwestycyjnych, w tym zadań drogowych. Jak wynika z danych opracowanych przez Związek Miast Polskich za lata 2004–2020 wydatki majątkowe jednostek samorządu

---

<sup>41</sup> [https://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/2021/wiadomosci/20211119\\_konsultacje/prezentacja.pdf](https://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/2021/wiadomosci/20211119_konsultacje/prezentacja.pdf). [dostęp: 14.07.2022]. Jako porównanie do bieżącego okresu Regionalnych Programów Operacyjnych może posłużyć: Alicja Sekuła, „Polityka Regionalna Województwa Pomorskiego w latach 2007–2013 (na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego)”, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. Beata Filipiak, Adam Szewczuk (Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, 2008), 353–356.

<sup>42</sup> Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2022 Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021–2027.

<sup>43</sup> Obwieszczenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 27 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia.

terytorialnego osiągnęły poziom 611 mld zł (ok. 133 mld euro). Dotacje z budżetu UE, które w tym samym czasie trafiły do JST to prawie 40% tej kwoty – 226 mld zł, czyli ok. 49 mld euro. Dla porównania, latach 2004 – 2020 krajowe środki inwestycyjne, jakie zasiliły samorządowe budżety to ok. 57 mld zł (ok. 12 mld euro). W 66 miastach na prawach powiatu, wydatki majątkowe sfinansowane w formie dotacji z budżetu UE w latach 2004 – 2020 stanowiły aż 43,9% całości ich wydatków inwestycyjnych. Zatem można przyjąć, że każda jednostka samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004–2020 otrzymała średnio 17,5 mln euro dotacji z budżetu Unii Europejskiej<sup>[44]</sup>.

## 6 | Podsumowanie i propozycje zmian w aktualnym ustawodawstwie

Przedstawione powyżej różne źródła finansowania i dofinansowania dróg samorządowych są skutecznie wykorzystywane przez poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Niemniej jednak samorządy w realizacji procesu inwestycyjnego napotykają na różnego rodzaju problemy w tym dotyczące między innymi własności dróg w Polsce.

Jak wynika z przepisów ustawy o drogach publicznych, nie dla wszystkich zarządców dróg zarządzanie drogami publicznymi jest połączone z tytułem ich własności. Należy zauważyć, że zasadniczo zarządcami dróg są ich właściciele, gdyż zgodnie z przepisami tej ustawy:

1. drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa a ich zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
2. drogi wojewódzkie stanowią własność samorządu województwa a ich zarządcą jest zarząd województwa;
3. drogi powiatowe stanowią własność powiatu a ich zarządcą jest zarząd powiatu;
4. drogi gminne stanowią własność gminy a ich zarządcą jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

---

<sup>44</sup> <https://www.miasta.pl/aktualnosci/unia-europejska-stymuluje-inwestycje-samorzadowe>. [dostęp: 10.07.2022].

Zasada ta jednak nie obejmuje zarządcy, którym jest prezydent miasta na prawach powiatu<sup>[45]</sup>. Jest to jedyny przypadek wynikający z przepisów ustawy o drogach publicznych, kiedy zarządca zarządza drogami, które zasadniczo nie stanowią jego własności. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta, który jako organ wykonawczy reprezentuje właściciela, czyli samorząd gminy, tylko w odniesieniu do dróg gminnych. Pozostałe drogi, którymi zarządza, tj. drogi powiatowe, wojewódzkie i krajowe, stanowią własność odpowiednio powiatu, samorządu województwa i Skarbu Państwa.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż z uwagi na specyfikę nieruchomości zajętych pod drogi wojewódzkie czy krajowe w miastach na prawach powiatu dochodzi do nietypowej sytuacji, w której to właściciel nie może wykonywać swoich uprawnień właścicielskich. Te bowiem wykonuje faktycznie zarządca drogi – Prezydent Miasta na prawach powiatu, pomimo iż nieruchomości takie znajdują się w zasobie nieruchomości innego podmiotu.

Taki stan prawny jest powodem wielu problemów jakie napotykają prezydenci miast na prawach powiatu w przygotowywaniu i realizacji inwestycji na drogach, których są zarządcami, jednocześnie nie będąc właścicielami gruntu pod drogami. Na podstawie ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej lub inwestycji o ustaleniu lokalizacji drogi, grunt, na którym ma być zlokalizowana droga w mieście na prawach powiatu, w zależności od kategorii drogi, przechodzi na własność samorządu województwa lub Skarbu Państwa, a odszkodowanie za przyjęty grunt zobowiązany jest wypłacić prezydent miasta na prawach powiatu z własnego budżetu. Bowiem do obowiązków zarządcy drogi, jakim w mieście na prawach powiatu jest prezydent miasta, należy pełnienie funkcji inwestora oraz nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych

---

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376, 1595, z 2022 r. poz. 32, 655, Art. 19 ust. 5.). Zob. też: Łukasz Maszewski, „Prawne uwarunkowania realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wynikające z ustawy o drogach publicznych”, [w:] „Partnerstwo publiczno-prywatne prawną formą realizacji zadań publicznych”, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2014), 184–187.

nieruchomości<sup>[46]</sup>. Środki pochodzące z budżetu miasta są więc w tym przypadku przeznaczane na zwiększenie majątku innego podmiotu samorządowego. Natomiast gospodarowanie przez prezydenta miasta gruntem pod drogą wojewódzką lub krajową wydaje się być mocno ograniczone, bowiem nie stanowi on własności miasta.

Realizacja inwestycji przez prezydenta miasta na prawach powiatu na drodze powiatowej, wojewódzkiej czy też krajowej w granicach miasta na prawach powiatu powoduje, że drogi te zwiększają swoją wartość o wysokość nakładów poniesionych na ich przebudowę, budowę lub remont, tym samym zwiększają one majątek innego samorządu, nie zaś tego, który realizuje i finansuje przedmiotową inwestycję drogową. Wydaje się, że w tym przypadku zasadnym byłoby postawienie pytania o celowość i gospodarność takich działań przez prezydentów miast. Jeżeli w zakresie celowości można by wskazać, że inwestycja ta służy mieszkańcom miasta, ponieważ podnosi poziom ich życia, to w zakresie gospodarności podejmowanych przedsięwzięć nasuwają się już pewne wątpliwości. Z przedstawionej sytuacji wynika, że prezydent miasta na prawach powiatu realizując inwestycję drogową w mieście musi zaakceptować sytuację, zgodnie z którą koszty inwestycji ponosi miasto, a wzrost majątku z tego tytułu będzie przypisany innemu samorządowi. Dlatego prezydenci miast w przypadku nabywania gruntów pod takie drogi, lub w przypadku konieczności wypłacania odszkodowań za grunty przyjęte pod te drogi, występują do wojewodów lub marszałków, a w przypadku odmowy do sądów administracyjnych, o zwrot poniesionych nakładów. Jest to próba poszukiwania rozwiązania tego problemu przez prezydentów miast na prawach powiatu, bowiem jako gospodarze swoich miast, chcąc przebudować drogi usytuowane w mieście, muszą uwzględniać obecny stan prawny w tym zakresie, który nie respektuje w pełni praw inwestorów jakimi są prezydenci miast na prawach powiatu.

I tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego sąd oddalił skargę kasacyjną Prezydenta Miasta od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie wypłaty odszkodowania za nieruchomość przeznaczoną pod drogę krajową<sup>[47]</sup>. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu powyższego wyroku „odszkodowanie

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1376, 1595, z 2022 r. poz. 32, 655, Art. 20 pkt 3 i 17.).

<sup>47</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2013 r. (sygn. I OSK 1326/12).



za nieruchomości położone w granicach miasta na prawach powiatu i przeznaczone pod rozbudowę drogi krajowej, w myśl art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – powinno być finansowane z budżetu miasta na prawach powiatu w granicach którego leży przedmiotowa nieruchomość<sup>[48]</sup>. NSA zauważył przy tym, że „Ustawodawca w art. 22 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie wskazał podmiotu zobowiązanego do poniesienia kosztów nabycia nieruchomości pod drogi, lecz postanowił, że finansowanie tych kosztów następuje na podstawie przepisów o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. Tym samym przyjąć należy, że obowiązek finansowania, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, odnosi się także do kosztów nabycia nieruchomości, w tym odszkodowania jak stanowi odsyłający przepis art. 22 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych”<sup>[49]</sup>. Zaprezentowane stanowisko w tej sprawie potwierdza również przyjęta linia orzecnicza sądów administracyjnych np.: wyrok wsa w Warszawie z 31 stycznia 2013 r. (sygn. I SA/Wa2055/12), Wyrok wsa z 9 marca 2012 (sygn. I SA/Wa 1916/11), czy wyrok wsa z 9 marca 2012 (sygn. I SA/Wa 1917/11).

Natomiast w tożsamej sprawie zupełnie inaczej orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który oddalił w całości skargę województwa samorządowego na decyzję wojewody, w której wojewoda zobowiązał je do wypłaty odszkodowania za nieruchomość przeznaczoną pod drogę wojewódzką w mieście na prawach powiatu<sup>[50]</sup>. Sąd w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że „Ocenę kwestii prawidłowości ustalenia odszkodowania rozpocząć należy od uwagi, że odszkodowanie w przedmiotowej sprawie zostało ustalone za prawo własności działki gruntu wydzielonej pod drogę główną, zatwierdzonego – w wyniku podziału zatwierdzonego na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami”<sup>[51]</sup>. Zdaniem sądu „Organy administracji obu instancji orzekając w kwestii ustalenia odszkodowania za przejęcie z mocy prawa na własność województwa [...] wydzielonej pod drogę publiczną nieruchomości, nie mogły wobec

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2020 r. (sygn. SA/Wr425/20).

<sup>51</sup> Ibidem.

tego naruszyć postanowień art. 22 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>[52]</sup> (inaczej: specustawa drogowa) w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego<sup>[53]</sup> oraz art. 12 ust. 5 specustawy drogowej<sup>[54]</sup> w związku z art. 132 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>[55]</sup>, z uwagi na to, że takie przejęcie nie nastąpiło na podstawie przepisów powołanej specustawy”. Zdaniem sądu w tym przypadku „uszło uwadze strony skarżącej, że przepis art. 22 ust. 1 specustawy drogowej ma zastosowanie w przypadku, gdy koszty nabycia nieruchomości pod drogi finansowane są na podstawie przepisów o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, a w spornym przypadku odszkodowanie powstało na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami”<sup>[56]</sup>. Zastosowany sposób przejęcia gruntu pod drogę ma więc zasadniczy wpływ na określenie podmiotu zobowiązanego do wypłaty odszkodowania.

W pierwszym przypadku na podstawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nieruchomość została przeznaczona pod rozbudowę drogi w mieście na prawach powiatu w oparciu o przepisy ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego – i wówczas odszkodowanie pokrywał prezydent takiego miasta.

W drugim wyroku, tym razem Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że ponieważ przejęcie gruntu oraz ustalenie odszkodowania powstało na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, do wypłaty odszkodowania zobowiązany został samorząd województwa na własność, którego przeszła przejęta nieruchomość przeznaczona pod drogę wojewódzką.

Pomimo, że efekt obydwu wyroków był ten sam, czyli przejęty grunt pod drogę krajową i wojewódzką w mieście na prawach powiatu stał się własnością odpowiednio Skarbu Państwa i województwa samorządowego,

---

<sup>52</sup> Ibidem. Zob. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 176. Art. 22 ust. 1.).

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. z 2021 r., poz. 688. Art. 12 ust. 5.).

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 176. Art. 12 ust. 5.).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r., poz. 1899. Art. 132 ust. 5.).

<sup>56</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2020 r. (sygn. SA/Wr425/20).

to odszkodowanie za przejęcie wypłacały już różne podmioty. W pierwszym przypadku był to prezydent miasta, zaś w drugim samorząd województwa. Wszystko to odbywało się mimo faktu, że, jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów ustawy o drogach publicznych, zarządcą obydwu rodzajów dróg w mieście na prawach powiatu jest prezydent miasta.

Analizując powyższy przypadek można zatem założyć, że przejmując na własność dwie działki gruntu pod drogę wojewódzką w mieście na prawach powiatu w zależności od sposobu ich przejęcia, odszkodowanie w jednym przypadku wypłaci samorząd województwa a w drugim przypadku prezydent miasta na prawach powiatu. Należy zatem zauważyć, że przedstawiony powyżej aktualny stan prawny dotyczący własności dróg oraz ich finansowania na terenie miast na prawach powiatu, wprowadza pewien nieład w systemie prawa w tym zakresie. Także w księgach wieczystych opisujących grunty pod drogami publicznymi w miastach na prawach powiatu, gdzie figurują jako właściciele różne podmioty publiczne, rzadko występują wpisy dające prawo trwałego zarządu prezydentom miast na prawach powiatu. Taka sytuacja stwarza niezgodność zapisów ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym.

Aby więc przedstawione wyżej przepisy były bardziej racjonalne szczególnie dla samorządów, proponuje się rozważenie możliwości zmiany przepisów prawa w zakresie ustawy o drogach publicznych, w taki sposób, aby precyzyjnie ustalały właściciela wszystkich dróg publicznych w mieście na prawach powiatu, poza drogami ekspresowymi i autostradami. Zatem zaproponowany przepis polegałby na dodaniu w art. 2a ustawy o drogach ust. 3 w brzmieniu – „ust. 3 Drogi w miastach na prawach powiatu, poza autostradami i drogami ekspresowymi, stanowią własność gminy miejskiej”. Przedstawiona propozycja jest rozwiązaniem powyższego problemu w postaci regulacji, która stanowi próbę uporządkowania przepisów prawa w tym zakresie, będąc jednocześnie stanowiskiem autora w kontekście rozwiązania przedmiotowego problemu prawnego.

## Bibliografia

- Alińska Agnieszka, Barbara Woźniak, *Współczesne finanse publiczne*. Warszawa: Difin, 2019.
- Borodo Andrzej, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa: Lexis Nexis, 2012.

- Maszewski Łukasz, „Prawne uwarunkowania realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wynikające z ustawy o drogach publicznych”, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne prawną formą realizacji zadań publicznych*, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2014.
- Miemiec Wiesława, „Wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na finansowanie kosztów obsługi długu tych jednostek” *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 485 (2017): 277–290.
- Mikołajewicz Zbigniew, *Finanse samorządu terytorialnego barierą rozwoju regionalnego i lokalnego*. Warszawa: Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2011.
- Moszoro Marian, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2005.
- Ofiarski Zbigniew, „Rezerwa jako element konstrukcyjny subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. Leszek Patrzalek. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, 2005.
- Pest Przemysław, *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2018.
- Ruśkowski Eugeniusz, Joanna Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2004.
- Sawicka Krystyna, „Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura”, [w:] *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. Jerzy Korczak. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2013.
- Sekuła Alicja, „Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle uregulowań prawnych”, [w:] *Finanse publiczne*, red. Jerzy Sokołowski, Michał Sosnowski, Arkadiusz Żabiński. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010.
- Sekuła Alicja, „Polityka Regionalna Województwa Pomorskiego w latach 2007–2013 (na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego)”, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. Beata Filipiak, Adam Szewczuk. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, 2008.
- Sierak Jacek, „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”, [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. Grzegorz Maścioch, Jacek Sierak. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie 2013.

Sołtyk Piotr, Monika Dębowska-Sołtyk, *Finanse samorządowe*. Warszawa: Difin, 2016.

Wakuła Monika, „Kryzys a zarządzanie finansami w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego”, *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie*, nr 102 (2014): 79–88.

Zioło Magdalena, *Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych*. Warszawa CeDeWu, 2012.



