

Zasady i tryb udzielania dotacji celowych dla gmin i powiatów na budowę i remonty dróg lokalnych w ramach programów wieloletnich

Principles and procedure of granting specific-purpose grants to communes and districts for construction and renovation of local roads under long-term programmes

Streszczenie

Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin i powiatów, udzielane w ramach wieloletnich programów budowy i modernizacji dróg lokalnych, są ważnym źródłem dofinansowania realizacji ich zadań własnych. W opracowaniu wykazano, że stosowanie prawnej formy dotacji celowej umożliwia ściśle powiązanie przekazywanych środków pieniężnych z realizacją określonego zadania publicznego, jakim jest przebudowa, budowa lub remont dróg gminnych i powiatowych. Podmiot udzielający dotacji celowej sprawuje kontrolę nad celem i terminem wykorzystania dotacji, natomiast podmiot otrzymujący taką dotację ponosi odpowiedzialność w przypadku jej nieprawidłowego wydatkowania i rozliczenia.

Programy wieloletnie, realizowane od 2008 r., ukierunkowane na dofinansowanie takich zadań, stały się ważnym instrumentem wsparcia lokalnych inicjatyw zmierzających do rozwoju przedsiębiorczości oraz podnoszenia atrakcyjności gmin i powiatów jako miejsc inwestowania przez lokalnych i zewnętrznych przedsiębiorców. Obowiązujący tryb naboru wniosków o dotacje celowe oraz stosowanie umowy dotacyjnej

umożliwiają zachowanie właściwych relacji między donatorem i beneficjentem dotacji. Społeczne i gospodarcze efekty realizacji tych programów wieloletnich polegają na istotnej poprawie stanu technicznego lokalnej infrastruktury drogowej, która dotychczas była istotną barierą rozwoju wielu regionów kraju.

Słowa kluczowe: dotacje celowe, drogi lokalne

Abstract

Specific-purpose grants from the state budget granted under long-term programmes for construction and modernisation of local roads are an important funding source for the execution of own tasks of communes and districts. The present study has demonstrated that application of the legal form of specific-purpose grant allows for a close connection of the granted funds to the execution of a specified public task – reconstruction, construction, or renovation of communal and district roads. The granting entity exercises control in terms of the purpose and timeframe of grant utilisation, whereas the receiving entity is held liable in case of improper disbursement or settlement of the grant.

Long-term programmes oriented towards funding such tasks, implemented since 2008, have become an important support instrument for local initiatives aiming at entrepreneurship development and increasing the attractiveness of communes and districts as investment locations for both local and nonlocal entrepreneurs. Both the procedure adopted for accepting applications for specific-purpose grants and the use of grant contracts facilitate the maintenance of proper donor-beneficiary relationships. The socioeconomic effects of these long-term programmes involve a considerable improvement of the technical condition of local road infrastructure, which previously represented a significant developmental barrier for many regions of Poland.

Keywords: specific-purpose grants, local roads

1. Wprowadzenie

Lokalny rozwój gospodarczy, w tym jego tempo i kierunki, jest uzależniony od wielu czynników. Jednym z istotnych warunków tego rozwoju jest właściwie zaplanowana, wykonana oraz utrzymywana infrastruktura drogowa, obejmująca różne kategorie dróg. W art. 2 oraz art. 2a ustawy o drogach publicznych¹ ze względu na funkcje w sieci drogowej podzielono drogi publiczne na następujące kategorie: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Wyżej wymienione kategorie dróg są własnością odpowiednio Skarbu Państwa oraz właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Wraz ze zmianą kategorii drogi publicznej ipso iure następuje zmiana właściciela drogi². Katalog zadań własnych gminy i powiatu obejmuje sprawy dróg odpowiednio gminnych oraz powiatowych³. Zadania własne gminy lub powiatu są lokalnymi zadaniami publicznymi, które samorząd gminny lub powiatowy wykonuje we własnym imieniu, samodzielnie określając zakres i sposób ich realizacji w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty⁴.

Podstawowym źródłem finansowania zadań własnych gminy lub powiatu powinny być źródła ich własnych dochodów. Istotne zróżnicowanie potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego (JST) sprawia, że źródła dochodów własnych mogą być niewystarczające do optymalnego zaspokajania potrzeb wspólnoty w procesie realizacji zadań własnych. Możliwość dofinansowania zadań własnych JST (bieżących oraz inwestycyjnych) dopuszcza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Zgodnie z art. 127 art. 128 oraz art. 132 u.f.p. formą takiego dofinansowania jest dotacja celowa. Podobne unormowania zawarto w art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.).

² M. Bator, *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6, poz. 93.

³ Por. art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z 5 dnia czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.).

⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 240.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej jako: u.f.p.

listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶, według którego dochodami JST mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych. Od 22 stycznia 2009 r. w art. 42 ust. 2 u.d.j.s.t. dodano pkt 5b dopuszczający udzielanie JST dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminny⁷. Dotacje są świadczeniami o charakterze uznaniowym, ponieważ mogą być udzielone JST, ale ustawodawca nie gwarantuje ich przekazywania dla każdej JST⁸.

Celem opracowania jest wykazanie, że dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych JST są ważnym instrumentem wsparcia lokalnych inicjatyw rozwoju przedsiębiorczości oraz podnoszenia atrakcyjności gmin i powiatów jako miejsc inwestowania przez przedsiębiorców. Poddano weryfikacji hipotezę, że forma dotacji celowej oraz reguły jej udzielania i rozliczania gwarantują ściśle powiązanie nakładów finansowych z określonymi zadaniami rzeczowymi. Sposób naboru wniosków oraz stosowanie umowy dotacyjnej umożliwiają zachowanie właściwych relacji między donatorem i beneficjentem dotacji, a także prowadzenie skutecznej kontroli wykorzystywania środków.

Opracowanie obejmuje tylko analizę i ocenę zasad udzielania dotacji celowych z budżetu państwa dla JST w ramach wieloletnich programów modernizacji dróg lokalnych realizowanych od 2008 r. Z powodu ograniczonych ram opracowania zrezygnowano ze szczegółowej analizy regulacji dotyczących współfinansowania lokalnych dróg z innych źródeł, np. z rezerwy subwencji ogólnej, z której są dofinansowane m.in. inwestycje na drogach powiatowych (np. w 2017 r. dla 111 powiatów oraz 43 miast na prawach powiatu z tego źródła przekazano 282.358.700 zł, natomiast w 2018 r. dla 103 powiatów oraz 31 miast na prawach

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1530 ze zm., dalej jako: u.d.j.s.t.

⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 2).

⁸ W. Miemieć, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, W. Miemieć, K. Sawicka, M. Miemieć, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 124.

powiatu przekazano 295.772.100 zł)⁹. Ponadto z uwagi na opóźnienia związane z uchwaleniem ustawy z dnia 7 września 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych pominięto w opracowaniu prezentację jej podstawowych założeń.

Uwzględniając cel opracowania oraz pozostałe jego założenia, zbadano i oceniono ustawodawstwo dotyczące dotacji celowych udzielanych w ramach programu modernizacji dróg lokalnych, orzecznictwo sądów i dorobek doktryny prawa. Zastosowano metodę dogmatycznoprawną i empiryczno-analityczną (w odniesieniu do orzecznictwa sądów oraz danych statystycznych dotyczących kwot dotacji celowych i efektów rzeczowych osiągniętych w ramach ww. programów wieloletnich).

2. Zakres rzeczowy dotacji celowych z budżetu państwa dla JST na dofinansowanie zadań własnych w zakresie przebudowy, budowy i remontów dróg lokalnych

Od 22 stycznia 2009 r. na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 5b u.d.j.s.t. mogą być udzielane z budżetu państwa dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych JST w zakresie przebudowy, budowy i remontów dróg gminnych i powiatowych. W ten sposób wyznaczono granice rzeczowe dofinansowania, stosując wyliczenie rodzajów prac, które mogą dotyczyć dróg lokalnych. Pojęcia „budowa”, „przebudowa” oraz „remont” należy interpretować zgodnie z postanowieniami prawa budowlanego¹⁰. Według art. 3 u.p.b., zawierającego katalog definicji podstawowych pojęć prawa budowlanego, droga wraz ze zjazdami jest szczególnym typem obiektu budowlanego, tzn. obiektem liniowym, którego charakterystycznym parametrem jest długość.

Według art. 3 pkt 6 u.p.b. „budową” jest wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowa, rozbudowa lub nadbudowa. Efektem budowy jest powstanie nowego obiektu

⁹ Informacje o podziale rezerwy subwencji ogólnej na drogi samorządowe w 2017 i 2018 roku, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rezerwa-subwencji-ogolnej>[dostęp 22.10.2018].

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.), dalej jako: u.p.b.

budowlanego¹¹. Odbudowa prowadzi natomiast do odtworzenia stanu pierwotnego obiektu i przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym, jednak w parametrach odpowiadających obiektowi pierwotnemu¹². Rozbudową jest zmiana charakterystycznych parametrów obiektu, np. długości lub szerokości, ale nie prowadzi ona do powstania nowego obiektu, lecz tylko do modyfikacji obiektu już istniejącego¹³. W wyniku nadbudowy powstaje nowa część istniejącego już obiektu budowlanego, np. zwiększa się jego wysokość lub powierzchnia¹⁴.

Z definicji „przebudowy”, zawartej w art. 3 pkt 7a u.p.b., wynika, że jest nią wykonywanie robót budowlanych skutkujących zmianą parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem parametrów charakterystycznych, takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość lub liczba kondygnacji (w przypadku dróg dopuszcza się zmiany charakterystycznych parametrów, które nie wymagają zmiany granic pasa drogowego). Nie jest przebudową obiektu całkowite jego rozebranie, ponieważ przebudowa zakłada ingerencję w istniejący obiekt budowlany, zmienia jego parametry użytkowe lub techniczne z wyjątkiem parametrów charakterystycznych¹⁵ (w odniesieniu do dróg są to przede wszystkim długość oraz szerokość). Przebudowa drogi odnosi się wyłącznie do istniejącej drogi, a więc określonego obiektu budowlanego, przy czym uprzednio istniejącym obiektem budowlanym może być nie tylko konstrukcja z materiałów twardych (np. beton, asfalt), ale także konstrukcja ziemna (np. droga gruntowa będąca wynikiem robót budowlanych)¹⁶.

Remontem, według art. 3 pkt 8 u.p.b., jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto

¹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lipca 2017 r., IV SA/Po 284/17, Legalis nr 1649985.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r., VII SA/Wa 870/17, Legalis nr 1758413.

¹³ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2018 r., II GSK 1318/16, Legalis nr 1786734.

¹⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2012 r., II SA/Po 528/12, Legalis nr 537534.

¹⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 grudnia 2017 r., II SA/Sz 721/17, Legalis nr 1700083.

¹⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 września 2017 r., II SA/Sz 261/17, Legalis nr 1691680.

w stanie pierwotnym. Istotą remontu jest zachowanie dotychczas istniejących parametrów obiektu budowlanego¹⁷. Dotacji celowych nie można udzielać na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 5b u.d.j.s.t. na inne prace budowlane, których nie wymieniono w treści tego przepisu, np. na konserwację dróg. Różnica pomiędzy remontem a konserwacją polega na tym, że przy remoncie odtwarza się zniszczoną strukturę, natomiast przy konserwacji istniejącą strukturę obiektu budowlanego odnawia się lub odświeża¹⁸. Brak legalnej definicji „bieżącej konserwacji” wywołuje liczne wątpliwości interpretacyjne. Według sądów bieżącą konserwacją jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót mających na celu utrzymanie tego obiektu w dobrym stanie, jego zabezpieczenie przed szybkim zużyciem się lub zniszczeniem, a także umożliwienie użytkowania zgodnie z jego przeznaczeniem. Zakwalifikowanie określonych robót jako prac konserwacyjnych jest oceną wynikającą z konkretnych warunków, a zwłaszcza odniesienia zakresu prowadzonych robót do konkretnego obiektu, jego wielkości i przeznaczenia¹⁹.

Szczegółowy tryb udzielania dotacji celowych na dofinansowanie ww. zadań własnych gmin i powiatów określiła Rada Ministrów w oparciu o delegację z art. 42 ust. 10 u.d.j.s.t.²⁰ Zgodnie z ustawowymi wytycznymi Rada Ministrów powinna uwzględnić konieczność efektywnego wykorzystania oraz rozliczenia przez JST otrzymanych dotacji oraz zabezpieczenia przez te jednostki udziału własnych środków w planowanych inwestycjach, a także zachowanie dyscypliny finansów publicznych. Respektując wyznaczone w ustawie rzeczowe granice dotacji celowych, Rada Ministrów w rozporządzeniu określiła dodatkowe ograniczenia, które pierwotnie dotyczyły wysokości dotacji celowej, natomiast aktualnie dotyczą liczby wykonywanych zadań przez gminę lub powiat.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 753/16, Legalis nr 1720040.

¹⁸ M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2013, nr 5, s. 51.

¹⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Łd 997/11, LEX nr 1053164.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 740 ze zm.).

Kilkakrotnie w §2 tego rozporządzenia zmieniano relacje między kwotą dotacji celowej a zadaniem publicznym JST obejmującym budowę lub modernizację dróg lokalnych. Od 1 kwietnia 2009 r. do 25 września 2011 r. wysokość dotacji nie mogła przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania. Obniżono tę relację do 30% kosztów realizacji zadania w okresie od 26 września 2011 r. do 12 grudnia 2012 r., a od 13 grudnia 2012 r. powrócono do pierwotnej relacji 50%. Od 24 września 2015 r. obowiązuje reguła, że w każdym roku gmina, w tym miasto na prawach powiatu, może skorzystać z dofinansowania nie więcej niż jednego zadania, a powiat – z dofinansowania nie więcej niż dwóch zadań. Dotacja jest udzielana w kwocie nieprzekraczającej 3.000.000 zł i do wysokości 50% kosztów realizacji każdego zadania. Stosowane są w tym zakresie w każdym roku budżetowym ograniczenia ilościowe oraz wartościowe w odniesieniu do realizowanych zadań.

3. Kryteria oceny wniosków o dotacje celowe na budowę, przebudowę lub remont dróg lokalnych

Zainteresowane gminy i powiaty składają do właściwego wojewody wnioski o dotację na realizację zadań dotyczących dróg lokalnych, ale z ograniczeniem do jednego zadania w gminie i dwóch zadań w powiecie. Jeżeli dana JST złoży więcej wniosków, to wojewoda wzywa ją do wskazania, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, zadania, na które dotacja ma być udzielona (wojewoda może odstąpić od tych ograniczeń, jeżeli ich stosowanie uniemożliwia wykorzystanie sumy dotacji w województwie). Po bezskutecznym upływie ww. terminu wnioski pozostawia się bez rozpatrzenia. We wniosku o dotację należy ujawnić w szczególności: dane wnioskodawcy, planowane koszty realizowanego zadania i źródła jego finansowania, kwotę wnioskowanej dotacji, szczegółowy opis i termin realizacji zadania.

Wnioski podlegają ocenie przez komisję powołaną przez właściwego wojewodę i po ocenie są umieszczane na ostatecznej liście rankingowej projektów oraz na liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z 2009 r. określono sześć kryteriów oceniania wniosków²¹ (pięć z nich wprost dotyczy zadania, a jedno dotyczy poziomu dochodów własnych wnioskodawcy). Spełnienie poszczególnych kryteriów komisja wyraża poprzez przyznanie punktów, przy czym maksymalną liczbę punktów zróżnicowano w zależności od danego kryterium. Oceny dokonuje się według następujących kryteriów:

- znaczenia zadania dla infrastruktury drogowej i wpływu na poprawę poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, przy czym ocenia się prawidłowość przyjętych rozwiązań techniczno-budowlanych, elastyczność w kształtowaniu elementów drogi wynikającą z lokalnych potrzeb komunikacyjnych oraz jej otoczenia, kompleksowość zaplanowanych robót, a także stosowanie rozwiązań techniczno-budowlanych podnoszących poziom bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu oraz gwarantujących sprawne odwodnienie drogi (skala ocen od 0 do 12 punktów);
- znaczenia zadania dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa oraz jego wpływu na poprawę dostępności czasowej na obszarach o najwyższym wskaźniku peryferyjności czasowej, w tym znaczenia danej drogi dla sieci dróg publicznych oraz warunków zaliczenia do kategorii dróg powiatowych i gminnych oraz realizacji zadania na obszarze o najwyższym wskaźniku peryferyjności czasowej (skala ocen od 0 do 7 punktów);
- wpływu zadania na poprawę dostępności komunikacyjnej (np. do nieruchomości, na których są realizowane inwestycje mieszkaniowe objęte rządowymi programami społeczno-gospodarczymi, do instytucji publicznych i świadczących usługi publiczne, w tym w zakresie zdrowia), dostępności do instytucji istotnych dla sprawnej realizacji zadań państwa o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa obywateli oraz do lokalnych ośrodków gospodarczych, dostępności komunikacyjnej na obszarach wiejskich; ponadto ocenia się wpływ

²¹ K. Czarnecki, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018, s. 101.

zadania na poprawę infrastruktury drogowej wykorzystywanej na potrzeby transportu zbiorowego (skala ocen od 0 do 10 punktów);

- poziomu dochodów własnych wnioskodawcy pomniejszonych o jego wpłaty przeznaczone na część równoważącą subwencji ogólnej i powiększonych o należne części wyrównawcze i równoważące subwencji ogólnej (skala ocen od 0 do 8 punktów);

- kontynuacji zadania – w tym uwzględnia się, czy planowane zadanie stanowi zamknięcie danego ciągu drogi lub kolejny odcinek w ciągu danej drogi, którą zbudowano, przebudowano lub wyremontowano w okresie ostatnich 3 lat przed złożeniem wniosku, bez względu na źródło finansowania (skala ocen od 0 do 2 punktów);

- wpływu zadania na zmniejszenie ryzyka wystąpienia wypadku drogowego na obszarach o najwyższym poziomie wypadkowości, z uwzględnieniem wszystkich wypadków, liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych, w oparciu o klasyfikację Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (skala ocen od 0 do 3 punktów).

Minister właściwy do spraw transportu zatwierdza ostateczną listę rankingową projektów na podstawie oceny wniosków, o czym informuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych, wskazując możliwość uruchomienia na wniosek właściwego wojewody procedury przekazywania dotacji. Właściwy wojewoda może zmienić tę listę w przypadku wycofania się wnioskodawcy zakwalifikowanego do dofinansowania zadania albo zmniejszenia wysokości dotacji w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, uzupełniając o kolejne wnioski z ostatecznej listy rankingowej, z zgodą wnioskodawców, którzy je zgłosili, pod warunkiem nieprzekroczenia limitu środków ustalonego dla województwa. O zmianach na liście wojewoda informuje ministra właściwego do spraw transportu w terminie 7 dni od dnia dokonania zmiany.

Omawiane dotacje celowe można zakwalifikować do kategorii rządowych instrumentów oddziaływania na rozwój gospodarczy gmin i powiatów. W doktrynie cele inwestycyjne takich dotacji wprost łączą

się z ich prorozwojowym oddziaływaniem²². Ocenia się, że kryteria przyznawania dotacji celowych na zadania inwestycyjne są w Polsce od wielu lat unormowane w sposób poprawny i względnie precyzyjny²³.

4. Tryb przekazywania i rozliczania środków finansowych w formie dotacji celowej

Dotacja celowa jest udzielana po pozytywnej ocenie wniosku i jego umieszczeniu na ostatecznej liście rankingowej zatwierdzonej przez ministra właściwego do spraw transportu oraz na liście wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania zatwierdzonej przez właściwego wojewodę. Dotacje celowe są udzielane z rezerwy celowej wyodrębnianej w budżecie państwa, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Wojewoda przekazuje temu ministrowi, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw transportu, wnioszek o uruchomienie środków z tej rezerwy celowej.

Wojewoda rozdziela środki finansowe pomiędzy gminy i powiaty, których wnioski o dotacje ujęto na liście. Podstawą udzielenia dotacji jest umowa zawierana między wojewodą i właściwą JST, której niezbędne elementy treści wymieniono w przepisach cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów. Umowa ma charakter publicznoprawny²⁴, ponieważ dotyczy zadania publicznego finansowanego ze środków publicznych, a jej strony mają status podmiotów prawa publicznego. W umowie należy określić w szczególności: szczegółowy opis dotowanego zadania i termin jego wykonania; wysokość dotacji i tryb płatności; wysokość udziału środków własnych JST stanowiącego nie mniej niż 50% kosztów realizacji zadania; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia dotacji; termin

²² M. Cilak, *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny. Problematyka prawnofinansowa*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 53–56.

²³ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwo „Municipium”, Warszawa 2011, s. 127.

²⁴ Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej – wybrane aspekty*, [w:] A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Daniny publiczne. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 294.

zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie późniejszy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania.

Do zakresu kompetencji wojewody należy sprawowanie kontroli sposobu i terminowości wykonania dotowanego zadania, z uwzględnieniem postanowień umowy o udzielenie dotacji. Z wykorzystania dotacji JST przekazują wojewodzie sprawozdanie w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku, w którym udzielono dotację. Powinno ono zawierać w szczególności: nazwę zadania i wskazanie jednostki, której udzielono dotacji; numer i datę podpisania umowy o udzielenie dotacji oraz okres jej realizacji; opis zakresu rzeczowego i kosztów zrealizowanego zadania oraz osiągnięte efekty rzeczowe i finansowe, wraz ze wskazaniem przyczyn występujących różnic między wielkościami planowanymi a wielkościami rzeczywistymi. Do sprawozdania należy dołączyć protokół końcowy odbioru robót wskazanych w umowie o udzielenie dotacji. Wojewoda sporządza i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw transportu zbiorcze zestawienie wykorzystania dotacji przez JST, w terminie najpóźniej 30 dni od dnia otrzymania sprawozdań z wykorzystania dotacji od gmin i powiatów.

5. Efekty dotychczas zrealizowanych programów dotyczących dróg lokalnych

Nowelizację z 2008 r. u.d.j.s.t. uzasadniono potrzebą poprawy stanu infrastruktury technicznej i społecznej, w tym stanu technicznego infrastruktury drogowej, będącego istotną barierą rozwoju wielu regionów kraju. Zadanie to określono w Priorytetach Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015²⁵ zaakceptowanych przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. Dążąc do intensyfikacji rozwoju lokalnej infrastruktury drogowej, z inicjatywy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowano Program Wieloletni „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”²⁶, jako instrument pomocy udzielanej JST w rozwiązywaniu

²⁵ Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2006, s. 33.

²⁶ Uchwała nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia

problemów związanych z przebudową, budową lub remontami sieci dróg lokalnych. Celem programu była poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zwiększenie atrakcyjności gospodarczej terenów i komfortu życia mieszkańców poprzez wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, a także zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych. W każdym kolejnym roku realizacji tego programu w budżecie państwa planowano kwotę 1 miliarda zł na ten cel, natomiast JST były zobowiązane do zaangażowania środków własnych w takiej samej wysokości. Łączne nakłady w tym okresie miały wynosić 6 miliardów zł²⁷.

W latach 2009–2011 złożono łącznie 6376 wniosków o dotacje, w tym 4512 wniosków pochodziło od gmin (71%) oraz 1864 wnioski od powiatów (29%). Wnioskodawcy ubiegali się o kwotę 7.021.000.000 zł. Dotacji udzielono w kwocie 2.928.000.000 zł (97,6% z planowanych 3 miliardów zł). Środki własne JST wyniosły 3.182.000.000 zł. W ramach tego programu wykonano 3.135 lokalnych inwestycji drogowych (2046 w gminach i 1089 w powiatach). Efekty rzeczowe programu to modernizacja i rozbudowa dróg lokalnych o łącznej długości 8236 km (3558 km dróg gminnych oraz 4678 km dróg powiatowych). Efekty tego programu oceniono pozytywnie, wskazując, że stymulował on wzrost przedsiębiorczości i poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności komunikacyjnej lokalnych ośrodków gospodarczych²⁸.

W latach 2012–2015 realizowano kolejny wieloletni program

Programu Wieloletniego pn. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011. Program ten zastąpił wieloletni program wprowadzony uchwałą nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”. Na temat założeń oraz oceny przygotowania, finansowania, realizowania i rozliczania tego programu zob. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”, LPO-4101-05-00/2013, Nr ewid. 177/2013/P/13/169/LPO, Warszawa 2014.

²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – druk nr 1216 Sejmu RP VI kadencji.

²⁸ Informacja dla Rady Ministrów o realizacji programu wieloletniego pn. Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011 w okresie od 31 października 2008 r. do 31 grudnia 2011 r., Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, s. 45.

modernizacji dróg lokalnych²⁹ wyodrębniając w budżecie państwa na ten cel kwotę 4,4 miliarda zł. Potrzebę jego kontynuowania uzasadniono podobnie, podkreślając, że infrastruktura drogowa jest koniecznym warunkiem prawidłowego funkcjonowania i rozwoju całej gospodarki, zwiększenia dostępności komunikacyjnej ośrodków gospodarczych i centrów miejskich oraz instytucji publicznych, a także terenów o znaczeniu turystycznym. Rozwój infrastruktury drogowej stymuluje wzrost ekonomiczny danego regionu. W ramach tego programu gminy i powiaty zgłosiły ponad 10 tys. wniosków o dofinansowanie projektów drogowych, a dostępne środki budżetu państwa (4,4 miliarda zł) umożliwiły zaspokojenie 42% zgłoszonych potrzeb (10,5 miliarda zł). Efektem realizacji dwóch programów, obejmujących lata 2008–2015, była modernizacja i rozbudowa sieci dróg lokalnych o łącznej długości 12.200 km (w tym 5200 km dróg gminnych i 7000 km dróg powiatowych)³⁰.

Aktualnie jest realizowany program wieloletni, obejmujący lata 2016–2019³¹ i zakładający wdrożenie standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego w lokalnej infrastrukturze drogowej. Konsekwencją jego realizacji powinno być także wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej. Łączne dofinansowanie zadań w latach 2016–2019 wyniesie 3,5 miliarda zł (w latach 2016–2018 na ten cel w budżecie państwa zaplanowano na dotacje celowe kwoty po 800 milionów zł rocznie, natomiast w 2019 r. kwotę 1,1 miliarda zł). W 2016 r. wpłynęło 1410 wniosków o dofinansowanie (973 wnioski od gmin i 437 wniosków od powiatów). Dofinansowano wykonanie 850 zadań na kwotę 783.101.000 zł (97,89% zaplanowanych w budżecie

²⁹ Uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – etap II: bezpieczeństwo – dostępność – rozwój.

³⁰ Informacja dla Rady Ministrów o realizacji programu wieloletniego pn. Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019 w roku 2017, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2018, s. 3.

³¹ Uchwała nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019, zmienionej uchwałą Nr 159/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz uchwałą Nr 120/2017 z dnia 1 sierpnia 2017 r.

państwa środków), natomiast wkład własny JST wynosił 820.569.000 zł. W 2016 r. przebudowano 1498 km dróg lokalnych, zbudowano 304 km takich dróg oraz wyremontowano 254 km dróg. W 2017 r. JST złożyły 1358 wniosków o dotacje w kwocie 1.654.560.000 zł (913 wniosków pochodziło od gmin oraz 445 wniosków od powiatów). Z budżetu państwa przekazano dotacje celowe w kwocie 800 mln zł, co umożliwiło zaspokojenie potrzeb na poziomie 48% kwot wskazanych we wnioskach. W 2018 r. rozdysponowano całą zaplanowaną kwotę dotacji celowych w wysokości 800 mln zł³².

6. Uwagi końcowe

Przeprowadzona w opracowaniu analiza ustawodawstwa oraz kwot dotacji i efektów rzeczowych, dotyczących wieloletnich programów dofinansowania zadań własnych JST w zakresie budowy lub modernizacji dróg lokalnych wykazała, że dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie tych zadań są ważnym instrumentem wsparcia lokalnych działań. Przyczyniają się do poprawy warunków inwestowania w gminach i powiatach, a więc w rezultacie pozytywnie wpływają na rozwój przedsiębiorczości, a w szerszej perspektywie podnoszą ogólny poziom funkcjonowania lokalnych społeczności. W doktrynie akcentuje się, że inwestycje infrastrukturalne są kosztochłonne i często nie mają charakteru dochodowego³³, ale mogą być impulsem do rozwoju w innych obszarach aktywności danej JST³⁴

W ramach trzech kolejnych programów wieloletnich w formie dotacji celowych przekazano łącznie ok. 10,8 miliarda zł, natomiast JST zaangażowały środki własne o zbliżonej wartości. Rzeczowy zakres zadań obejmuje wszystkie wymienione przez ustawodawcę rodzaje

³² Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/finansowanie-drog-samorzadowych> [dostęp 22.10.2018].

³³ M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego, na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, s. 137.

³⁴ D. Hajdys, *Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 10, s. 5.

prac budowlanych na drogach lokalnych (budowę, przebudowę oraz remonty). Do końca 2017 r. zrealizowano prace budowlane na drogach lokalnych o łącznej długości ok. 15.000 km. Utrzymanie tej dynamiki w latach 2018–2019, a więc w końcowym okresie aktualnie realizowanego trzeciego programu wieloletniego, umożliwi wykonanie prac na ok. 3000 km dróg lokalnych.

Stosowanie formy dotacji celowej umożliwia ściśle powiązanie środków finansowych z konkretnym zadaniem z zakresu lokalnych dróg publicznych, dotyczącym infrastruktury technicznej³⁵ o istotnym znaczeniu dla rozwoju lokalnego. Związki takie powstają już na etapie składania wniosków o przyznanie dotacji i są utrzymywane na kolejnych etapach obejmujących udzielenie dotacji celowej (wynika to z treści umowy w sprawie udzielenia dotacji) oraz rozliczenie środków otrzymanych w ramach dotacji celowej (sprawozdanie z wykorzystania środków). Dotychczas osiągnięte efekty rzeczowe uzasadniają wniosek o potrzebie kontynuowania takich programów wieloletnich w następnych okresach.

Z dniem 1 stycznia 2019 r. odstąpiono od udzielania dotacji celowych z budżetu państwa na budowę i remonty dróg lokalnych i wprowadzono w to miejsce tzw. dofinansowania przekazywane z Funduszu Dróg Samorządowych na gminne i powiatowe zadania drogowe, a także na zadania mostowe i obronne na drogach samorządowych. W porównaniu do dotychczasowych programów wieloletnich rozszerzono rzeczowy zakres zadań oraz zwiększono kwoty przewidziane na realizację poszczególnych zadań. Nie uległa zmianie główna idea wsparcia finansowego, ponieważ są to środki rozdzielane centralnie z zachowaniem trybu konkursowego i szczegółową kontrolą wykorzystania środków przez samorząd terytorialny. *De facto* 2019 r. można potraktować jako okres przejściowy, ponieważ zaplanowane w budżecie państwa dotacje celowe na budowę i remonty dróg lokalnych włączono do Funduszu Dróg Samorządowych. Końcowy okres trzeciego programu wieloletniego stał

³⁵ M. Tyrakowski, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły im. P. Włódkowica, Płock 2016, s. 34.

się w tym zakresie początkiem 10-letniej perspektywy finansowania dróg lokalnych z udziałem Funduszu Dróg Samorządowych mającego status państwowego funduszu celowego.

BIBLIOGRAFIA

1. Bator M, *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6, poz. 93.
2. Cilak M, *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny. Problematyka prawnofinansowa*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013.
3. Czarnecki K, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018.
4. Dębowska-Romanowska T, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
5. Hajdys D, *Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 10.
6. Janiszewska-Michalska M, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2013, nr 5.
7. Miemiec W, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
8. Ofiarski Z, Ofiarska M, *Umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej - wybrane aspekty* [w:] Dobaczewska A, Juchniewicz E, Sowiński T. (red.), *Daniny publiczne. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010.
9. Poniatowicz M, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego, na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014.
10. Swianiewicz P, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwo „Municipium”, Warszawa 2011.
11. Tyrakowski M, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły im. P. Włodkowica, Płock 2016.