



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu
Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(druk nr 554)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, ma w założeniu Wnioskodawców usprawnić system finansowania budowy dróg krajowych i uczynić go bardziej elastycznym.

Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym określa warunki przygotowania budowy, finansowania budowy, zasady przeprowadzania postępowania przetargowego na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, a ponadto zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast.

Zgodnie z dotychczasowym art. 39a ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Krajowy Fundusz Drogowy utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego gromadzi środki finansowe oraz finansuje przygotowanie, budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie i ochronę autostrad, dróg ekspresowych, a także innych dróg krajowych, a ponadto może finansować wykup nieruchomości pod drogi.

W noweli zaproponowano, aby finansowanie remontów, utrzymania i ochrony dróg krajowych oraz pozyskiwanie nieruchomości pod drogi pochodziło tylko ze środków z budżetu państwa.

W związku z wątpliwościami interpretacyjnymi wskazano także, że Krajowy Fundusz Drogowy gromadzi środki finansowe na przygotowanie, wdrożenie, budowę lub

eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, o którym mowa w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Aby ograniczyć ryzyko braku środków na inwestycje drogowe, rozszerzono zawarty w art. 39b ustawy katalog źródeł pochodzenia środków Krajowego Funduszu Drogowego wskazując, że mogą one pochodzić także z dotacji budżetowych.

W art. 39e ustawy zaproponowano, aby Bank Gospodarstwa Krajowego mógł lokować okresowo wolne środki Funduszu w papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa oraz papiery wartościowe emitowane przez Narodowy Bank Polski.

Zgodnie z ust. 4a dodawanym do art. 39f ustawy, środki Krajowego Funduszu Drogowego pochodzące z dotacji budżetowej będą mogły być przeznaczane na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów oraz inwestycji wieloletnich ujętych w wykazach określonych w ustawie o finansach publicznych, a także innych zadań wynikających z planu finansowego Funduszu oraz na spłatę zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego zaciągniętych na rzecz Funduszu.

W myśl art. 39f ust. 6, w przypadku niedoboru środków na rachunku Krajowego Funduszu Drogowego, Bank Gospodarstwa Krajowego, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, będzie mógł zasilić Fundusz ze środków własnych. W pierwotnej wersji projekt ustawy zawierał zastrzeżenie, że koszty finansowania nie mogą być wyższe, niż rentowność bonów skarbowych Skarbu Państwa, a kwota finansowania nie może przekroczyć 50% przychodów Funduszu z tytułu opłaty paliwowej w roku poprzednim. W toku prac w Sejmie usunięto te ograniczenia.

W art. 1 pkt 7 noweli uchylono art. 39g i art. 39h, przepisy na podstawie których Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, ustalała w drodze rozporządzenia Program rzeczowo-finansowy dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego, na okres od roku do lat sześciu. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, Program uznano za dokument ograniczający efektywne zarządzanie środkami zgromadzonymi na rachunku Funduszu.

W związku z uchyceniem przepisu upoważniającego Radę Ministrów do ustalania Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Funduszu, w art. 39n ustawy określono szczegółowy zakres planu finansowego Funduszu wyodrębnionego w planie finansowym Banku Gospodarstwa Krajowego. Bank będzie obowiązany nie później niż do dnia 15 października roku poprzedzającego rok, w

którym plan finansowy Funduszu ma obowiązywać, przedstawić jego projekt ministrowi właściwemu do spraw transportu, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w zakresie finansowym oraz ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego

Bank Gospodarstwa Krajowego będzie ponadto sporządzał dla Funduszu odrębny bilans oraz rachunek zysków i strat oraz składał ministrom, w terminie do końca miesiąca następującego po każdym kwartale, informację o realizacji planu finansowego Funduszu.

W art. 2 noweli zmieniającym ustawę o drogach publicznych, rozszerzono regulację dotyczącą trybu wyboru przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych lub drogową spółkę specjalnego przeznaczenia operatora budowy lub eksploatacji systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych. W aktualnym stanie prawnym wybór operatora następuje zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych. Aby umożliwić pozyskanie jako operatora także partnera prywatnego, wskazano jako podstawę jego wyboru również ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz ustawę o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

W art. 3 noweli dotyczącej ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych wskazano, że powszechnie towarzystwa emerytalne mogą lokować swoje aktywa w obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 40 posiedzeniu w dniu 24 kwietnia br. pochodziła z przedłożenia rządowego. Rada Ministrów uznała projekt za pilny, ponieważ wprowadza on zmodyfikowany system finansowania zadań w zakresie dróg krajowych, co pozwoli na realizację projektów drogowych związanych z organizacją turnieju UEFA EURO 2012. W Sejmie projektem ustawy zajmowała się nią Komisja Infrastruktury. W toku prac zgłoszono do niego kilka poprawek. W wyniku jednej z nich usunięte zostały ograniczenia w zakresie finansowania Krajowego Funduszu Drogowego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

III. Uwagi

Zgodnie z art. 8 noweli, wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 7 w zakresie art. 39g ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz o

Krajowym Funduszu Drogowym, który wchodzi w życie z dniem uzgodnienia planu finansowego, o którym mowa w art. 6.

Jak już wspomniano, w art. 1 pkt 7 noweli uchyla się art. 39g i art. 39h ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym - przepisy upoważniające do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego Program rzeczowo-finansowy dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Program rzeczowo-finansowy zostanie zastąpiony planem finansowym Krajowego Funduszu Drogowego wyodrębnionym w planie finansowym Banku Gospodarstwa Krajowego, przy czym nie będzie to już rozporządzenie, tj. publikowany w Dzienniku Ustaw akt prawa powszechnie obowiązującego.

Art. 6 noweli stanowi, że w 2009 r. Bank Gospodarstwa Krajowego opracuje projekt planu finansowego w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Ponadto, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, projekt planu będzie musiał zostać uzgodniony z ministrem właściwym do spraw transportu oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w zakresie finansowym.

W myśl § 46 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, wejścia w życie ustawy nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego. Stosowanie ustawy albo jej poszczególnych przepisów można wyjątkowo uzależnić od wystąpienia zdarzenia przyszłego, jeżeli termin wystąpienia zdarzenia można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej.

Technika zastosowana w art. 8 noweli, polegająca na uzależnieniu wejścia w życie art. 1 pkt 7 w zakresie art. 39g ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym od uzgodnienia planu finansowego, o którym mowa w art. 6, jest sprzeczna z § 46 ust. 1 ZTP, bowiem fakt uzgodnienia planu z właściwymi ministrami, podobnie jak sam plan, nie zostanie ogłoszony w żadnym ogólnodostępnym publikatorze.

Ponieważ uzgodnienie planu finansowego ma nastąpić w nieprzekraczalnym terminie 30 dni, nie ma jak się wydaje przeszkód, aby art. 1 pkt 7 noweli uchylający przepis upoważniający do wydania rozporządzenia określającego Program rzeczowo-finansowy z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego, wchodził w życie w tym samym terminie.

Zastosowanie takiej metody pozwoli dodatkowo na uniknięcie wątpliwości co do tego, czy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie ustalenia Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem

środków Krajowego Funduszu Drogowego na rok 2009 rzeczywiście pozostanie w mocy do czasu uzgodnienia planu finansowego, skoro uchylono przepisy określające zakres spraw przekazanych do regulacji w drodze aktu wykonawczego.

Propozycja poprawki:

- w art. 8 wyrazy "z wyjątkiem art. 1 pkt 7 w zakresie art. 39g ust. 1, który wchodzi w życie z dniem uzgodnienia planu finansowego, o którym mowa w art. 6 niniejszej ustawy" zastępuje się wyrazami "z wyjątkiem art. 1 pkt 7, który wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy".

Maciej Telec
Główny legislator