

*TOMASZ KWARCINIŃSKI\**

## **FINANSOWANIE DRÓG LOKALNYCH NA PRZYKŁADZIE GMINY KOŁBASKOWO<sup>1</sup>**

Podstawową sieć transportową obsługującą potrzeby transportowe mieszkańców obszarów wiejskich tworzą drogi gminne oraz powiatowe. Warto jednak podkreślić, że z punktu widzenia natężenia ruchu, pomimo dominującego ich udziału w strukturze dróg w Polsce, nie są one jednak zbyt intensywnie wykorzystywane. Dla porównania drogi krajowe, które w Polsce stanowią ok. 5% wszystkich dróg, obsługują zdecydowaną większość potrzeb transportowych.

Pomimo relatywnie niskiego natężenia ruchu na drogach lokalnych należy podkreślić ich pozytywny wpływ na jakość życia mieszkańców, koszty funkcjonowania transportu publicznego oraz rozwój motoryzacji indywidualnej, bezpieczeństwo przemieszczania, a w szerszym wymiarze – oddziaływanie na zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionów. Znane są także przykłady zawieszania połączeń transportowych realizowanych przez transport publiczny, wynikające z niskiej jakości dróg lokalnych.

Wyróżniając podstawowe źródła finansowania infrastruktury transportu drogowego w Polsce, warto zauważyć wydatki ponoszone na ten cel przez samorządy lokalne (gminy oraz powiaty), wojewódzkie oraz państwo. Wydatki ponoszone na infrastrukturę transportu drogowego mogą mieć charakter bieżący, związany z utrzymaniem infrastruktury transportu oraz majątkowy (inwestycyjny) związany z jej modernizacją a także budową nowych odcinków dróg.

Finansowanie infrastruktury dróg lokalnych (przez samorządy gminne oraz powiatowe) jest związane najczęściej z jej modernizacją. Rozwój sieci dróg gminnych i powiatowych realizowany jest również przez samorządy wojewódzkie, z wykorzystaniem Regionalnych Programów Operacyjnych oraz środków własnych. Kolejnym podmiotem finansującym rozwój dróg lokalnych w Polsce jest państwo. Przykładem może być realizowany od 2008 r. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych.

---

\* Tomasz Kwarciniński, dr, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, e-mail: tomasz.kwarcinski@wzieu.pl.

<sup>1</sup> Gmina Kołbaskowo jest jedną z gmin wiejskich województwa zachodniopomorskiego. Województwo składa się z 11 gmin miejskich, 52 gmin miejsko-wiejskich oraz 51 gmin wiejskich.

Istotą programu jest poprawa bezpieczeństwa na drogach lokalnych oraz lepsze ich połączenie z drogami krajowymi i wojewódzkimi.

**Słowa kluczowe:** infrastruktura transportu samochodowego, źródła finansowania dróg lokalnych, gmina Kołbaskowo

## Wprowadzenie

Ważnym elementem sieci transportowej obsługującej potrzeby transportowe mieszkańców są drogi lokalne, do których można zaliczyć drogi gminne oraz w wyjątkowych przypadkach drogi powiatowe. Pomimo dominującego ich udziału w strukturze dróg w Polsce (ok. 88% całości dróg publicznych w Polsce), nie są one intensywnie wykorzystywane. Dla porównania drogi krajowe, które w Polsce stanowią ok. 5% wszystkich dróg, obsługują zdecydowaną większość potrzeb transportowych wyrażoną liczbą przewożonych osób i ładunków. Świadczą o tym prowadzone przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad badania pod nazwą *Generalny Pomiar Ruchu*. Ostatni pomiar miał miejsce w 2010 r.

Pomimo relatywnie niskiego natężenia ruchu na drogach lokalnych, należy podkreślić ich pozytywny wpływ na jakość życia mieszkańców, koszty funkcjonowania transportu publicznego oraz rozwój motoryzacji indywidualnej, bezpieczeństwo przemieszczania, a w szerszym wymiarze – oddziaływanie na zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionów. Znane są także przykłady zawieszania połączeń transportowych realizowanych przez transport publiczny, wynikające z niskiej jakości dróg lokalnych.

Podstawowym źródłem finansowania rozwoju infrastruktury transportu samochodowego w Polsce są środki przeznaczane na ten cel przez samorządy (lokalne i regionalne), budżet państwa oraz zewnętrzne pochodzące z Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych.

Podstawową klasyfikacją wydatków ponoszonych na infrastrukturę transportu samochodowego jest ich podział na bieżące, związane z utrzymaniem infrastruktury transportu, oraz majątkowe (inwestycyjne), związane z modernizacją, a także budową nowych odcinków dróg.

Celem artykułu jest przedstawienie głównych źródeł finansowania infrastruktury transportu samochodowego na poziomie lokalnym na przykładzie jednej z gmin wiejskich województwa zachodniopomorskiego. Analiza porównawcza została przeprowadzona na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach budżetowych dla lat 2010–2014.

## Drogi lokalne w sieci transportowej państwa

Miejsce dróg lokalnych w sieci transportowej państwa można przedstawić przez analizę pełnionych przez nie funkcji oraz stopień dostępności.

Pełniona funkcja przez infrastrukturę transportu samochodowego może być podstawowym kryterium podziału dróg publicznych w Polsce. Zgodnie z tym kryterium w ustawie o drogach publicznych<sup>2</sup> wyróżnia się cztery kategorie dróg (art. 2 ustawy):

- drogi krajowe,
- drogi wojewódzkie,
- drogi powiatowe,
- drogi gminne.

Poszczególne kategorie dróg służą dla zaspakajania potrzeb transportowych, uwzględniając zasięg działania. W przypadku dróg lokalnych ich celem jest zaspokajanie potrzeb transportowych mieszkańców gmin oraz w mniejszym zakresie powiatu.

Kategoria drogi ma wpływ na jej parametry techniczno-eksploatacyjnych (np. nośność, przepustowość, dopuszczalna prędkość, szerokość). Wyższe są w przypadku dróg krajowych, wojewódzkich, niższe natomiast w przypadku dróg powiatowych oraz gminnych. W tym kontekście za niewłaściwe należy uznać zapisy ustawy<sup>3</sup> dotyczące zmian w kategoriach dróg, wynikające z budowy nowych odcinków dróg. Dotyczą one zjawiska, które nasiliło się w ostatnim okresie i związane jest z rozwojem dróg krajowych wyższej kategorii (autostrad, dróg ekspresowych). Po oddaniu do eksploatacji nowych odcinków dróg krajowych dotychczasowe są przekwalifikowane na drogi gminne. Z oczywistych względów nie pełnią one funkcji przewidzianych dla dróg gminnych, zarówno w aspekcie technicznym, jak i funkcjonalnym. Przede wszystkim nie łączą one ośrodków wiejskich z gminami. Ponadto w wielu przypadkach utrzymanie takich dróg i ich remonty przekraczają możliwości finansowe poszczególnych gmin.

<sup>2</sup> Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 260 z późn. zm.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 5 Ustawy o drogach publicznych odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, w tym przypadku drogi ekspresowej, z chwilą oddania go do użytku zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej.

Zjawisko takie ma miejsce w ciągu dróg S3<sup>4</sup> oraz nowej drogi gminnej przebiegającej po śladzie „starej drogi krajowej nr 3”. Właściwym rozwiązaniem byłoby obniżenie kategorii drogi o jedną pozycję. W tym przypadku droga stałaby się wojewódzką. W przyszłości problem może dotyczyć również planowanej drogi ekspresowej S6 (obecnie drogi krajowej nr 6). Szczególnie będzie on dotkliwy dla obszaru, gdzie nowa droga S6 będzie biegła nowym śladem: Płoty–Koszalin (wariant V projektu budowy drogi S6).

Innym problemem związanym z utrzymaniem dróg wyższej kategorii przez gminy jest konieczność opłacania przez nie kosztów oświetlenia. Według prawa energetycznego<sup>5</sup> gmina jest odpowiedzialna za pokrycie kosztów związanych z oświetleniem na wszystkich drogach publicznych leżących na jej terenie, z wyjątkiem dróg płatnych (autostrad). Należy zauważyć, że wyższe kategorie dróg publicznych podlegają wyższym normom technicznym, np. odnośnie do liczby lamp, ich mocy itp. Gminy opłacają również rachunki za obwodnice miejscowości, a więc de facto drogi budowane z myślą obsługi ruchu tranzytowego. Ich znaczenie dla obsługi transportowej potrzeb mieszkańców gminy jest niewielkie<sup>6</sup>. Wydaje się, że w tym przypadku koszty powinny być ponoszone przez zarządców infrastruktury (np. GDDKiA). Oba wskazane powyżej przykłady powodują uszczuplenie możliwości finansowych gmin. Może to mieć wpływ na rozwój i utrzymania własnych dróg gminnych czy też zdolność aplikowania o środki zewnętrzne.

Innym kryterium podziału dróg publicznych w Polsce jest stopień ich dostępności. Uwzględniając to kryterium, drogi publiczne w Polsce dzieli się na:

- ogólnodostępne, w tym drogi lokalne,
- o ograniczonej dostępności, w tym np. autostrady.

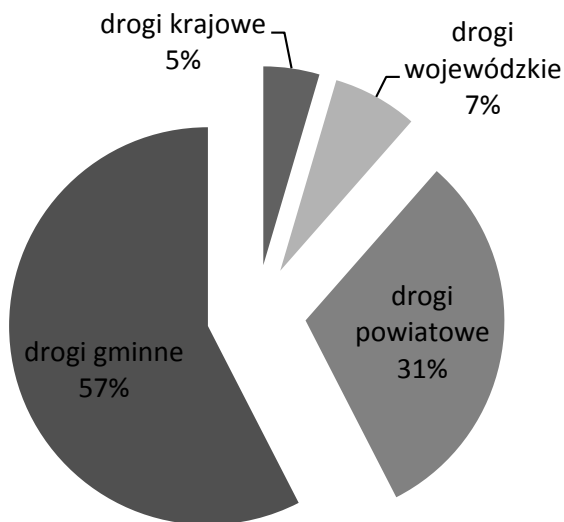
---

<sup>4</sup> Oddanie do użytku drogi ekspresowej S3 (2010 r.) spowodowało, że do gmin województwa zachodniopomorskiego przekazano drogę krajową nr 3. Drogę przekazano gminie Stare Czarnowo (11,4 km), Pyrzyce (19,2 km), Lipiany (12,4 km). Według szacunków gmin sam koszt ich odśnieżania to 300 tys. zł rocznie. W tym momencie droga ma status piątego standardu utrzymania, o czym informują specjalne tablice. Powoduje to niebezpieczne sytuacje podczas okresu zimowego, co jest szczególnie niekorzystne wobec funkcji pełnionej przez tę drogę. Innym problemem jest kwestia remontów, do których zobligowane zostały również gminy, są one rzadsze. Obie sytuacje są niekorzystne dla kierowców, którzy korzystają z tej drogi, realizując potrzeby transportowe dalece wykraczające obszarem poza gminne. Nadal wysoki udział w strukturze ruchu wykazują samochody ciężarowe, które korzystają z tego odcinka z uwagi na jego relatywnie dobre parametry oraz brak konieczności wnoszenia opłat (system viaToll).

<sup>5</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348.

<sup>6</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* wskazuje, że oświetlenie ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy jest zadaniem własnym gminy.

Łączna długość ogółu dróg w Polsce w 2012 r. wyniosła ponad 412 tys. km. W strukturze dominują drogi gminne (57 %) oraz drogi powiatowe (31%). Udział dróg krajowych oraz wojewódzkich jest relatywnie niski i wyniósł w 2012 r. odpowiednio 5% i 7% (rys. 1).



Rys. 1. Struktura sieci dróg publicznych w Polsce w 2012 r. (według pełnionej funkcji)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Taka struktura wskazuje na dużą rolę, jaką odgrywają drogi gminne i powiatowe w zakresie obsługi potrzeb transportowych mieszkańców, rozumianą jako sieć połączeń czy też łatwość osiągnięcia celu. Niestety w parze z długością dróg lokalnych nie idzie ich jakość. W Polsce badania jakości dróg (System Oceny Stanu Nawierzchni – SOSN), koncentrują się na drogach krajowych oraz wojewódzkich. Charakterystykę poszczególnych kategorii dróg publicznych w Polsce przedstawia tabela 1.

Tabela 1

## Charakterystyka dróg publicznych w Polsce

Kategoria drogi	Charakterystyka
Drogi krajowe	<p>Włącznie do kategorii dróg krajowych następuje w drodze wydania rozporządzenia ministra właściwego ds. transportu w porozumieniu z ministrem obrony. Sieć dróg krajowych tworzona jest między innymi przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– autostrady, drogi ekspresowe,</li> <li>– drogi o znaczeniu międzynarodowym,</li> <li>– drogi wpływające na spójność sieci dróg krajowych,</li> <li>– drogi o znaczeniu obronnym.</li> </ul> <p>Łączna długość dróg krajowych w Polsce wyniosła w 2012 r. <b>18 801</b> km.</p> <p>Drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa.</p>
Drogi wojewódzkie	<p>Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa. Sieć dróg wojewódzkich tworzą istotne dla województwa połączenia ośrodków miejskich, a także drogi o charakterze obronnym niezaliczone do dróg krajowych.</p> <p>Łączna długość dróg wojewódzkich wyniosła w 2012 r. <b>28 475</b> km.</p> <p>Drogi wojewódzkie stanowią własność samorządu województwa.</p>
Drogi powiatowe	<p>Zaliczenie do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa. Do dróg powiatowych zalicza się te, które tworzą sieć połączeń miasta powiatowego z siedzibami gmin, a także siedzib gmin między sobą.</p> <p>Łączna długość dróg powiatowych wyniosła w 2012 r. <b>127 743</b> km.</p> <p>Drogi powiatowe stanowią własność samorządu powiatu.</p>
Drogi gminne	<p>Zaliczenie do kategorii drogi gminnej następuje w drodze uchwały rady gminy. Sieć dróg gminnych tworzona jest przez sieć dróg o charakterze lokalnym niezaliczonych do innej kategorii dróg.</p> <p>Łączna długość dróg gminnych wyniosła w 2012 r. <b>237 243</b> km.</p> <p>Drogi gminne stanowią własność samorządu gminy.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 260 z późn. zm.; *Transport – wyniki działalności 2012*, GUS, Warszawa 2013, s. 121.

Drogi gminne, dojazdowe oraz w wyjątkowych przypadkach powiatowe można zaliczyć do kategorii dróg lokalnych. Określenie „drogi lokalne” można znaleźć między innymi w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>7</sup>. Rozporządzenie określa warunki techniczne dróg (bezpieczeństwo, nośność, kwestie ochrony środowiska)

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, Dz.U. 1999, nr 43, poz. 430.

oraz wymogi korzystania z dróg przez osoby niepełnosprawne. Regulacja ta wyróżnia następujące klasy dróg w Polsce:

- autostrady – oznaczone symbolem (A),
- ekspresowe – oznaczone symbolem S,
- główne ruchu przyspieszonego – oznaczone symbolem GP,
- główne – oznaczone symbolem G,
- zbiorcze – oznaczone symbolem Z,
- lokalne – oznaczone symbolem L,
- dojazdowe – oznaczone symbolem D<sup>8</sup>.

Zarządcą dróg lokalnych w Polsce jest gmina oraz starostwo. Jedną z funkcji zarządcy jest odpowiedzialność za finansowanie modernizacji oraz utrzymania drogi publicznej. Praktykowana jest współpraca w zakresie zarządzania drogami niższych szczebli, co przejawia się m.in. we współfinansowaniu dróg powiatowych przez gminy i odwrotnie. Warto również podkreślić, że określenie „drogi lokalne” zawiera program rządowy, związane z ich rozwojem. Został on szerzej omówiony w dalszej części artykułu.

### **Teoretyczne aspekty finansowania infrastruktury dróg lokalnych (gminnych i powiatowych)**

Za finansowanie utrzymania i rozwoju infrastruktury dróg lokalnych odpowiedzialne są samorządy – gminne oraz powiatowe. Jest to zadanie własne wyróżnionych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Obecne zasady finansowania infrastruktury transportu samochodowego w Polsce, zostały przyjęte w 2004 r.<sup>9</sup> Do tego czasu drogi publiczne były finansowane z wpływów z akcyzy od paliw płynnych zgodnie z zasadą, że 30% dochodów uzyskiwanych z tego źródła było przeznaczane na finansowanie dróg publicznych. Uzyskiwane w ten sposób środki finansowe dzielono w proporcji 60:40, gdzie 60% stanowiło subwencję ogólną na drogi publiczne (subwencja drogowa na drogi gminne powiatowe oraz

---

<sup>8</sup> Rozległa sieć dróg lokalnych oraz relatywnie słabo rozbudowana sieć dróg wyższej jakości sprawiają, że drogi lokalne są często wykorzystywane przez przewoźników transportu ciężarowego. Taka sytuacja powoduje niszczenie dróg przez pojazdy ciężarowe, co wynika z ich zbyt niskiej nośności. Innym problemem jest wykorzystywanie dróg lokalnych w celu unikania opłat na drogach płatnych.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat zob. T. Kwarciański, R. Dziuba, *Źródła finansowania infrastruktury transportu drogowego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 423, „Problemy Transportu i Logistyki” nr 3, Wyd. Naukowe US, Szczecin 2007, s. 43–53.

wojewódzkie), a 40% – źródło finansowania dróg zarządzanych przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Subwencja drogowa dzielona była między powiaty, miasta na prawach powiatów oraz województwa.

Zmiany przepisów o dochodach jednostek samorządowych od 1 stycznia 2004 r. spowodowały likwidację części drogowej subwencji ogólnej w zamian za wzrost dochodów własnych związanych z udziałem w podatku PIT i CIT. Według Ministerstwa Finansów główną przesłanką likwidacji części drogowej subwencji ogólnej było nieprzeznaczanie całości subwencji na drogi publiczne (w latach 1999–2003 wydatki z subwencji przekazanej z budżetu państwa kształtowały się na poziomie 92%). Ponadto ustalanie kwoty subwencji ogólnej nie miało związku z faktycznym poziomem sprzedaży paliw w Polsce (była ona kwotą „sztywną” zapisaną w budżecie państwa)<sup>10</sup>.

Wydatki na rozwój i utrzymanie infrastruktury transportu drogowego w Polsce dotyczą:

1. Realizacji nowej inwestycji (budowa drogi – w zakresie tego pojęcia mieści się również odbudowa i rozbudowa istniejącego połączenia);
2. Przebudowy drogi (podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi bez wpływu na zmianę granic pasa drogowego);
3. Remontu drogi (przywróceniu pierwotnego stanu drogi);
4. Utrzymania drogi (wykonywanie robót konserwacyjnych porządkowych przyczyniających się do poprawy bezpieczeństwa i wygody ruchu, a także prace związane z odśnieżaniem dróg).

Rozwój oraz utrzymanie sieci dróg lokalnych realizowany jest z wykorzystaniem środków:

- własnych (z wypracowywanych przez samorząd dochodów);
- powiatowych (samorząd powiatowy może przekazać środki finansowe na realizację inwestycji na drogach powiatowych, którą prowadzi samorząd gminny);
- Unii Europejskiej (podstawą dla inwestycji na drogach gminnych oraz powiatowych są środki przekazywane przez samorząd województwa w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych – RPO).

Dla przykładu w województwie zachodniopomorskim w latach 2007–2013 realizowany RPO w poddziałaniu 2.1.2. wykorzystywał środki Europejskiego

<sup>10</sup> <http://wartowiedziec.org/attachments/article/9519/Finansowanie%20dr%C3%B3g%20powiatowych%20przed%20i%20po%20roku%202004.pdf> (dostęp 1.08.2014).



Funduszu Rozwoju Regionalnego. Celem podjętych działań była poprawa standardu i jakości lokalnej sieci drogowej oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Łącznie w województwie zachodniopomorskim podpisano umowy na realizację 71 projektów, przy całkowitej wartości blisko 290 mln zł. Alokacja środków Unii Europejskiej (EFRR) przekroczyła kwotę 126 mln zł. Wśród 71 zrealizowanych projektów 47 dotyczyło gmin (miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich)<sup>11</sup>, natomiast pozostałe zostały zrealizowane przez powiaty. Mimo że relatywnie większa liczba gmin otrzymała środki na finansowanie rozwoju dróg gminnych, to jednak ich wartość była niższa i wyniosła ponad 112 mln zł. Może to wynikać z niższej ogólnej wartości inwestycji realizowanych na drogach gminnych<sup>12</sup>.

Przykładem może być realizowany od 2008 roku Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011<sup>13</sup>. Z założenia miało to być narzędzie wspierające samorządy terytorialne w przebudowie, budowie oraz modernizacji dróg powiatowych oraz gminnych. Merytorycznie preferowane były i są (II etap) projekty, które przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa na drogach lokalnych, spójności dróg lokalnych z drogami krajowymi oraz wojewódzkimi oraz współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Kontynuację rozwoju sieci dróg lokalnych stanowi drugi etap programu pod nazwą Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych. Etap II Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój. Ten etap programu obejmuje lata 2012–2015<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Były to gminy Biały Bór, Czaplinek, Dobra, Drawno, Gościno, Sławno, Stargard Szczeciński, Wałcz, Myślibórz, Połczyn Zdrój, Sławoborze, Świerzno, Trzebiatów, Złocieniec, Białogard, Barwice, Drawsko Pomorskie, Gryfino, Maszewo, Nowogard, Płoty, Postomino, Przelewice, Pyrzyce, Szczecinek, Golczewo, Goleniów, Gryfice, Kobylanka, Darłowo, Kołobrzeg, Sławno, Mielno, Myślibórz, Trzebiatów, Węgorzyno, Złocieniec. Wśród powiatów były to Białogard, Gryfice, Koszalin, Myślibórz, Police, Sławno, Golczewo, Goleniów, Gryfice, Kobylanka, Darłowo, Kołobrzeg, Drawsko, Kamień Pomorski, Łobez, Stargard Szczeciński, Szczecinek, Świdwin, Wałcz.

<sup>12</sup> Materiały wewnętrzne województwa zachodniopomorskiego. [http://www.rpo.wzp.pl/rpo/informacje\\_dla\\_wnioskodawcow/p-r-m-a-23426/lista\\_projektow\\_dofinansowanych.htm](http://www.rpo.wzp.pl/rpo/informacje_dla_wnioskodawcow/p-r-m-a-23426/lista_projektow_dofinansowanych.htm) (dostęp 1.08.2014).

<sup>13</sup> Dotacja celowa na realizację zadań własnych Uchwały Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. nr 223/2008 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011. [http://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/uchwala\\_rady\\_ministrow\\_nr\\_233\\_2008\\_z\\_28\\_pazdziernika\\_2008\\_r.pdf](http://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/uchwala_rady_ministrow_nr_233_2008_z_28_pazdziernika_2008_r.pdf) (dostęp 1.08.2014).

<sup>14</sup> Uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój”, <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/9338,Trwa-nabor-na-schetynowki.html?search=19515269> (dostęp 1.08.2014).

Osiągnięciem pierwszego etapu programu przebudowy dróg lokalnych jest modernizacja ponad 8 tys. km dróg lokalnych (o 2 tys. więcej, niż zakładano). Łącznie w tym okresie (2008–2011) na program przeznaczono ponad 3 mld zł. Program stanowił też narzędzie pomocy dla obszarów dotkniętych przez powoździe (2010 r.), kiedy przyznawano dodatkowe punkty gminom, powiatom wynikające ze zniszczeń dróg spowodowanych przez klęski żywiołowe. W tym okresie liczba składanych wniosków wynosiła ponad 2 tys. rocznie a zapotrzebowanie na środki finansowe z budżetu państwa dwukrotnie przekraczało przyjęte założenia (2 mld zł rocznie). Spośród poszczególnych szczebli jednostek samorządowych większą aktywność w składaniu wniosków wykazywały powiaty, mniejszą natomiast gminy. Może to wynikać ze zróżnicowanych możliwości finansowych poszczególnych szczebli JST. Z programu pierwszej edycji skorzystało ok. 1,5 tys. samorządów na 2,5 tys. gmin oraz 314 powiatów<sup>15</sup>.

Warto zauważyć pozytywną ocenę NIK dla pierwszego etapu programu rządowego (ocena krytyczna dotyczy głównie strony technicznej projektu)<sup>16</sup>. Według organu kontrolującego program realizuje przyjęte cele, poprawiając spójność pomiędzy drogami lokalnymi a wojewódzkimi i krajowymi, zwiększając dostępność lokalnych ośrodków gospodarczych, atrakcyjność regionów, a także poprawiając płynność ruchu na drogach samorządowych.

Wieloletni Narodowy Programu Przebudowy Dróg Lokalnych na lata 2011–2015 zakłada, że w ciągu 3 lat wydatkowana zostanie kwota 2,4 mld zł, z tym że będzie ona zróżnicowana i wyniesie 200 tys. zł w 2012 r., 500 tys. w 2013 r., 700 tys. zł w 2014 r. oraz 1 mln zł w 2015 r. Zróżnicowanie jest również widoczne na poziomie poszczególnych województw. Dla przykładu województwo zachodniopomorskie otrzyma w analizowanym okresie kwotę ok. 132 mln zł (niższą kwotę zaplanowano w programie jedynie dla województw opolskiego i świętokrzyskiego). Należy jednak zaznaczyć, że budżet państwa jedynie w 50% pokrywa koszty modernizacji infrastruktury. Pod tym względem bardziej solidarna była pierwsza edycja programu, w której udział budżetu państwa wynosił 70%. Efektem realizacji programu ma być modernizacja ponad 6 tys. km dróg lokalnych.

<sup>15</sup> <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/8962,8-tys-km-drog-lokalnych-dzieki-schetynowkom.html?search=3953> (dostęp 1.08.2014).

<sup>16</sup> Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji narodowego programu przebudowy dróg lokalnych NIK, Warszawa 2014, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,6370,vp,8135.pdf> (dostęp 1.08.2014).

W związku z tym można stwierdzić, że wszystkie szczeble samorządu terytorialnego uczestniczą w finansowaniu bądź wspierają rozwój dróg gminnych i powiatowych. Wydaje się jednak, że głównym źródłem finansującym modernizację dróg na poziomie lokalnym są środki własne gmin<sup>17</sup>. Pozwala to na ogólną konstatację, że od kondycji finansowej gmin, a także umiejętności i chęci pozyskiwania środków na rozwój infrastruktury drogowej zależy jakość dróg lokalnych.

### **Finansowania dróg lokalnych na przykładzie gminy Kołbaskowo (województwo zachodniopomorskie)**

Wydatki samorządów gminnych dotyczą finansowania bieżącego oraz inwestycyjnego inwestycji infrastrukturalnych. W ramach wydatków bieżących finansowane są zadania własne oraz zlecone jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki bieżące związane są z istniejącą infrastrukturą oraz mogą dotyczyć infrastruktury liniowej i punktowej (remont dróg, chodników, przystanków autobusowych).

Wydatki inwestycyjne (majątkowe) obejmują inwestycje oraz zakupy inwestycyjne. Wydatkiem mogą być także środki finansowe przekazywane innym jednostkom samorządu terytorialnego (np. gminnym, powiatowym, wojewódzkim). W zakresie wydatków inwestycyjnych mieszczą się również te, które związane są z przebudową dróg gminnych. Natomiast zakupem inwestycyjnym może być zakup przystanku autobusowego.

Dane statystyczne dotyczące wydatków na finansowanie dróg lokalnych zawarte są w sprawozdaniach budżetowych (dział klasyfikacji budżetowej nr 600). Powszechnie stosowanym podziałem wydatków w sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego jest klasyfikacja uwzględniająca:

- lokalny transport zbiorowy,
- drogi publiczne powiatowe,
- drogi publiczne gminne,
- pozostałą działalność.

---

<sup>17</sup> Tezę potwierdzają badania M. Korolewskiej. Według autorki w strukturze wydatków gmin na infrastrukturę transportu samochodowego dominują środki własne. W latach 2010–2011 udział środków zagranicznych wyniósł ok. 10–11%. Zob. *Infrastruktura – uwarunkowania rozwoju*, red. M. Gwiazdowicz, M. Krzak, „Studia BAS” 2012, nr 4, s. 107.

Charakterystykę wydatków na transport publiczny na poziomie gminy przedstawia tabela 2.

Tabela 2

## Wydatki na transport gminy Kołbaskowo

Lokalny transport zbiorowy	Drogi publiczne powiatowe	Drogi publiczne gminne	Pozostała działalność
Wydatki są związane z zapewnieniem potrzeb komunikacyjnych mieszkańców. Najczęściej polegają na zakupie usług transportowych, np. komunikacji miejskiej w ramach porozumień międzygminnych bądź też u innych przewoźników	Wydatki mogą być związane z podatkami i opłatami. Wydatkiem jest również dofinansowanie dróg powiatowych przez samorządy gminne	Wydatki ponoszone są na utrzymanie i remont dróg gminnych, w szczególności na wynagrodzenia, zakup usług remontowych (remonty dróg i chodników), zakup usług pozostałych (odsnieżanie dróg, wymiana oznakowania dróg, dzierżawa skrzynek na piasek), opłata na ubezpieczenie OC za drogi, kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych (odszkodowania za przejęte grunty pod drogi publiczne), kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób prawnych (odszkodowania za przejęte grunty pod drogi publiczne), wydatki inwestycyjne	Wydatki mogą być związane z utrzymaniem przystanków autobusowych, np. z zakupem i montażem wiat przystankowych czy też ich bieżącym utrzymaniem

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu budżetu gminy Kołbaskowo na 2014 rok.

Dane statystyczne prezentujące kształtowanie się wydatków na transport, w ramach wyróżnionych grup w tabeli 2, w latach 2010–2014 w gminie Kołbaskowo zostały zaprezentowane w tabeli 3.

Oceniając poszczególne grupy wydatków, należy zauważyć, że tylko pierwsza grupa (lokalny transport zbiorowy) ma tendencję rosnącą. Z punktu widzenia zakresu merytorycznego artykułu dane statystyczne związane z finansowaniem infrastruktury transportu lokalnego obejmują wydatki na drogi gminne oraz powiatowe. Wydatki na drogi publiczne charakteryzują się dużymi zmianami, porównując prognozy (plany) przedstawione dla lat 2013 i 2014 w stosunku do realnego wykonania inwestycji w poszczególnych latach.

Tabela 3

Wydatki na dział transport w gminie Kołbaskowo (w zł)<sup>18</sup>

Wyszczególnianie	2010	2011	2012	2013 <sup>1</sup>	2014
Ogółem, w tym:	3 705 896,78	4 879 988,92	2 355 394,26	7 540 043	11 414 270,66
Lokalny transport zbiorowy	583 977,61	728 778,09	808 847,46	1 255 400	1 392 000,00
Drogi publiczne powiatowe	239 935,93	2 747 117,88	30 000,00	160 000	2000,00
Drogi publiczne gminne	2 844 384,96	1 318 571,16	1 019 946,83	5 501 143	9 975 270,66
Pozostała działalność	37 598,28	58 584,79	496 599,97	623 500	45 000,00

<sup>1</sup> Prognoza

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych gminy Kołbaskowo, w szczególności: 1) sprawozdania z wykonania budżetu gminy Kołbaskowo za 2010 r. (część opisowa); 2) sprawozdania z wykonania budżetu gminy Kołbaskowo za 2011 r. (część opisowa); 3) sprawozdania z wykonania budżetu gminy Kołbaskowo za 2012 r. (część opisowa); 4) budżetu gminy Kołbaskowo na 2013 r. (projekt); 5) projektu budżetu gminy Kołbaskowo na 2014 r.

Podjmując próbę wskazania głównych źródeł finansowania dróg publicznych na terenie gminy Kołbaskowo, w tabeli 4 przedstawiono informacje o realizowanych inwestycjach w latach 2010–2014 wraz ze wskazaniem wartości inwestycji oraz źródeł ich finansowania.

Analiza tabeli 4 pozwala na sformułowanie kilku syntetycznych uwag dotyczących finansowania dróg lokalnych na terenie gminy Kołbaskowo:

1. Główne źródło finansowania dróg gminnych w zakresie ich modernizacji oraz utrzymania na terenie gminy Kołbaskowo stanowią środki własne gminy. W analizowanym okresie (2010–2014) nie były prowadzone prace w zakresie budowy nowych odcinków dróg gminnych.
2. Wobec dofinansowywania przez samorządy gminne dróg powiatowych uzasadnione jest używanie dla dróg gminnych i powiatowych sformułowania „drogi lokalne”. Ponadto wobec słabości finansowej niektórych powiatów warto jest rozważyć przekazanie dróg powiatowych gminom. Przykład dróg powiatowych leżących na terenie gminy Kołbaskowo wskazuje, że bez wsparcia gminy na jej terenie nie byłyby realizowane żadne inwestycje na drogach powiatowych.

<sup>18</sup> Dane te należy uzupełnić o wydatki ponoszone na dowóz.

Tabela 4

## Inwestycje drogowe gminy Kolbaskowo w latach 2010–2014

Rok	Nazwa inwestycji	Wartość inwestycji	Źródło finansowania
2010	1. Przebudowa drogi gminnej nr 195001Z w Ostoju,	357 281,87	środki wł. gminy Kolbaskowo
	2. Przebudowa dróg gminnych w m. Kurów (przygotowanie dokumentacji),	58 560,00	środki wł. gminy Kolbaskowo
	3. Przebudowa drogi gminnej S. Dolne-Kurów (przygotowanie dokumentacji),	20 740,00	środki wł. gminy Kolbaskowo
	4. Przebudowa drogi gminnej z kanalizacją deszczową w m. Barnisław,	29 524,00	środki wł. gminy Kolbaskowo
	5. Remonty bieżące dróg	250 695,24	środki wł. gminy Kolbaskowo
2011	1. Ponadgraniczne połączenie drogowe Schwennenz–Ladenthin–Warnik–Będargowo w polsko-niemieckim obszarze rozwoju Odra–Nysa,	783 590,96	Inwestycja współfinansowana środkami z UE z INTERREG IV A
	2. Modernizacja dróg w obszarach zabudowanych,	198 283,67	środki wł. gminy Kolbaskowo
	3. Budowa przystanków autobusowych z utwardzeniem,	27 268,00	środki wł. gminy Kolbaskowo
	4. Przebudowa zatoki autobusowej w m. Warzymice, Projekt Schwennenz–Ladenthin–Warnik–Będargowo,	73 254,46	środki wł. gminy Kolbaskowo
	5. Budowa drogi powiatowej nr 0624Z	1 838 820,00	środki wł. gminy Kolbaskowo
	6. Przebudowa drogi powiatowej nr 0626Z Przylep–Ostoja–Rajkowo–Szczecin o dł. około 2,852 km,	899 386,07	środki wł. gminy Kolbaskowo
	7. Remonty bieżące dróg	160 191,21	środki wł. gminy Kolbaskowo
2012	1. Remont drogi gminnej w gminie Kolbaskowo odcinek drogi gminnej Ostoja-Zbójnicka (do granicy m. Szczecin) oraz łącznik drogi Ostoja	313 535,80	środki wł. gminy Kolbaskowo
	2. Przebudowa drogi gminnej z kanalizacją deszczową w m. Barnisław,	27 219,72	środki wł. gminy Kolbaskowo
	3. Budowa przystanków autobusowych, utwardzenia terenów oraz organizacja ruchu na trasie Szczecin–Ustowo–Kurów–Siadło Dolne–Siadło Górne–Kolbaskowo–Moczyły–Kamieniec,	407 930,33	środki wł. gminy Kolbaskowo
	4. Remonty bieżące dróg	411 819,50	środki wł. gminy Kolbaskowo

2013	1. Przebudowa drogi powiatowej nr 0627Z Szczecin-Siadło Górne,	120 096	środki gminy Kolbaskowo
	2. Przebudowa drogi powiatowej nr 03920Z Przeclaw-Dotuje przez budowę chodnika,	1 000 000	środki gminy Kolbaskowo
	3. Przebudowa dróg gminnych w m. Kurów,	113 131,25	środki wł. gminy Kolbaskowo
	4. Przebudowa drogi gminnej z przebudową sieci wodociągowej wraz z przyłączami w Siadle Dolnym,	3 690	środki wł. gminy Kolbaskowo
	5. Budowa przystanków autobusowych wraz z utwardzeniem terenu na trasie Szczecin-Słobno,	6 000	środki wł. gminy Kolbaskowo
	6. Wykonanie zatoki autobusowej w ciągu drogi powiatowej nr 3927Z przy drodze krajowej nr 13,	3 000	środki wł. gminy Kolbaskowo
	7. Wykonanie zatok autobusowych w m. Rosówek w pasie drogi krajowej nr 13,	6 000	środki wł. gminy Kolbaskowo
	8. Bieżące utrzymanie dróg	300 000	środki wł. gminy Kolbaskowo
2014	1. Budowa chodnika przy drodze Nr 195026Z,	26 754,70	Fundusz sołecki miejscowości Kolbaskowo
	2. Przebudowa dróg gminnych w m. Kurów,	1 730 000,00	środki wł. gminy Kolbaskowo
	3. Przebudowa drogi gminnej Nr 195023Z z przebudową sieci wodociągowej z przyłączami w Siadle Dolnym,	2 909 001,00	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych
	4. Przebudowa drogi gminnej Nr 195035Z wraz z przebudową sieci wodociągowej z przyłączami w Siadle Dolnym,	1 500 000,00	środki wł. gminy Kolbaskowo
	5. Budowa przystanków autobusowych wraz z utwardzeniem terenu na trasie Szczecin-Słobno,	661 000,00	środki wł. gminy Kolbaskowo
	6. Modernizacja dróg dojazdowych do pól na terenie gminy Kolbaskowo na odcinku od miejscowości Kurów do miejscowości Przeclaw	2 820 000,00	środki wł. gminy Kolbaskowo
	7. Remonty bieżące dróg i przystanków autobusowych	112 514,96	wnioszek o dofinansowanie zadania do Urzędu Marszałkowskiego
		20 000,00	środki wł. gminy Kolbaskowo

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych gminy Kolbaskowo, w szczególności:

- Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Kolbaskowo za 2010 r. (część opisowa),
- Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Kolbaskowo za 2011 r. (część opisowa),
- Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Kolbaskowo za 2012 r. (część opisowa),
- Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Kolbaskowo za 2013 r. (część opisowa),
- Projekt budżetu gminy Kolbaskowo na 2014 r.

3. Oceniając źródła pozyskiwania środków zewnętrznych, można zauważyć, że w ostatnim okresie nastąpiła intensyfikacja w pozyskiwaniu środków zewnętrznych związanych z rozwojem infrastruktury dróg lokalnych, także leżących poza kompetencjami władz gminy (dróg powiatowych). Takie działanie można uznać za właściwe z kilku powodów. Przed wszystkim użytkownik rzadko potrafi właściwie sklasyfikować drogi niższych kategorii. Ponadto pozyskanie środków zewnętrznych czyni inwestycję mniej kosztowną dla budżetu gminy.
4. Spośród źródeł zewnętrznych warto wyróżnić korzystanie przez gminę ze środków „transgranicznych”, co wynika z położenia gminy, Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych oraz samorządu województwa.

## Zakończenie

Poprawę jakości infrastruktury transportu samochodowego na poziomie lokalnym należy uznać za ważny cel dla samorządu terytorialnego tego poziomu. Uzasadnieniem dla takiego działania jest przede wszystkim bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Wydaje się, że zbyt mało uwagi w rozwoju infrastruktury transportu na poziomie lokalnym poświęca się problemowi wydzielania pasa ruchu pieszego oraz rowerowego z jezdni drogi. Poprawa jakości infrastruktury transportu umożliwia również ogólny rozwój społeczno-gospodarczy danego obszaru.

Środki zewnętrzne, pomimo że stanowią tylko część potrzebnej kwoty na modernizację infrastruktury, stanowią ważne wsparcie dla inwestycji infrastrukturalnych. Niestety, nieliczne gminy i powiaty województwa zachodniopomorskiego wykorzystują na rozwój dróg lokalnych środki zewnętrzne. Analiza pod tym względem gmin i powiatów województwa zachodniopomorskiego jednoznacznie wskazuje, że tylko część gmin i powiatów korzysta ze środków Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopolskiego (RPO) oraz Urzędu Wojewódzkiego (NPPDL). Poza finansami ważne są również przygotowane projekty inwestycyjne związane z długofalową wizją rozwoju danego obszaru. W tym przypadku kadencyjność może być barierą dla perspektywicznego działania.

Przykład gminy Kołbaskowo wskazuje, że warto uczestniczyć i angażować się w poszukiwanie źródeł zewnętrznych w finansowaniu infrastruktury trans-



portu drogowego. Pozwala to na aktywizację gospodarczą, pozyskując nowych inwestorów w obszarze oddziaływania inwestycji drogowych, remontów większej długości dróg lokalnych, angażowania się w remonty dróg powiatowych.

## Bibliografia

- Infrastruktura – uwarunkowania rozwoju*, red. M. Gwiazdowicz, M. Krzak, „Studia BAS” 2012, nr 4.
- Kwarciński T., Dziuba R., *Źródła finansowania infrastruktury transportu drogowego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 423, „Problemy Transportu i Logistyki” nr 3, Wyd. Naukowe US, Szczecin 2007.
- Materiały Ministerstwa Finansów <http://wartowiedziec.org/attachments/article/9519/Finansowanie%20dr%C3%B3g%20powiatowych%20przed%20i%20po%20roku%202004.pdf> (dostęp 1.08.2014).
- Materiały wewnętrzne województwa zachodniopomorskiego. [http://www.rpo.wzp.pl/rpo/informacje\\_dla\\_wnioskodawcow/p-r-m-a-23426/lista\\_projektow\\_dofinansowanych.htm](http://www.rpo.wzp.pl/rpo/informacje_dla_wnioskodawcow/p-r-m-a-23426/lista_projektow_dofinansowanych.htm) (dostęp 1.08.2014).
- Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych NIK, Warszawa 2014, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,6370,vp,8135.pdf> (dostęp 1.08.2014).
- Projekt budżetu gminy Kołbaskowo na 2014 r.
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, Dz.U. 1999, nr 43, poz. 430.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Kołbaskowo za 2011 r. (część opisowa).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Kołbaskowo za 2010 rok. (część opisowa).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Kołbaskowo za 2012 r. (część opisowa).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Kołbaskowo za 2013 r. (część opisowa).
- Transport – wyniki działalności 2012*, GUS, Warszawa 2013.
- Uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój, <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/9338,Trwa-nabor-na-schetynowki.html?search=19515269> (dostęp 1.08.2014).
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. nr 223/2008 w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011, [http://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/uchwala\\_rady\\_ministrow\\_nr\\_233\\_2008\\_z\\_28\\_pazdziernika\\_2008\\_r.pdf](http://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/uchwala_rady_ministrow_nr_233_2008_z_28_pazdziernika_2008_r.pdf) (dostęp 1.08.2014).
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348.
- Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 260 z późn. zm.

## **FUNDING LOCAL ROADS ON THE EXAMPLE OF KOŁBASKOWO COMMUNE**

### **Summary**

The basic transport network, which serves the transport needs of rural residents consists of municipal and county roads. It should be noted, however, that from the point of view of traffic density, despite their dominant share in the structure of roads in Poland, they are not too intensively used. For comparison, national roads, which in Poland are about 5 % of all roads, serve the vast majority of transportation needs.

Highlighting the main sources of financing of road transport infrastructure in Poland, it is worth noting the expenses incurred for this purpose by the local (municipalities and counties), provincial governments and state. Expenditures incurred on road transport infrastructure may be of a current character linked with the maintenance of transport infrastructure and property (investment) associated with the modernization and construction of new road sections .

Financing infrastructure of local roads (by the local governments and the counties) is commonly associated with its modernization. The development of municipal and county road network is also implemented by the provincial governments with the support of the Regional Operational Programmes and their own resources. Another source of financing the development of local roads in Poland is the state. An example can be the implemented, since 2008, the National Program of reconstruction of local roads. The essence of the program is the improvement of safety on local roads and a better connection to the national and provincial roads.

**Keywords:** road transport infrastructure, source of financing local roads, Kołbaskowo commune

*Translated by Tomasz Kwarciański*