Drogowe problemy

Kategoria: Felietony
Opublikowano: poniedziałek, 05, październik 2026 12:55
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1004

Tocząca się w ostatnich miesiącach dyskusja zarówno nad nowelizacją ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, jak i nad kryteriami podziału rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia inwestycji drogowych pokazuje, że dominować zaczyna metoda przeciągania liny między interesami poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego.

Niewątpliwie przyczynił się do tego prawodawca, który – świadomie bądź nie – rozszerzył zakres celów, na które może być przeznaczona rezerwa na uzupełnienie dochodów o drogi gminne. Tyle tylko, że dróg gminnych mamy relatywnie dużo, budżety wielu gmin ledwo się spinają, a zawsze lepiej jest mieć więcej pieniędzy niż mniej. W wyniku tego pojawia się oczekiwanie, aby jak największa kwota środków została przeznaczona właśnie na ten cel. Zrozumiałe, ale mało racjonalne.

Istotą samorządności jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty przez nią samą, na jej odpowiedzialność, ale też i na jej rachunek. Zasada pomocniczości nakazuje interweniować z wyższego poziomu organizacji państwa wówczas, gdy określone zadanie przekracza możliwości gminy. Nie może to być jednak mechanizm służący zaspokajaniu cudzym kosztem własnych aspiracji w sprawach czysto lokalnych. Tak się natomiast składa, że wiele dróg gminnych ma charakter bardzo lokalny. Nie neguję tego, że wybudowanie kilometra drogi poprawia znacząco jakość życia osób mieszkających przy tej drodze – ile ich by było. Tyle tylko, że musimy się zastanowić na ile owe podniesienie jakości życia jest uzasadnieniem dla dodatkowego finansowania. Przeprowadźmy prosty rachunek – posługując się oczywiście pewnymi zaokrągleniami. Mamy w Polsce 2,5 tys. gmin. Załóżmy, że w każdej z tych gmin chcemy wybudować rocznie kilometr drogi. Licząc oszczędnie daje to około 2 mln zł (przy założeniu, że nie mamy po drodze obiektów mostowych). Prosty rachunek – daje to 5 mld zł potrzebnych środków. Dwukrotnie więcej niż wynosi cała rezerwa na uzupełnienie dochodów.

Nieprzypadkowo tzw. rezerwa drogowa z poprzedniej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego była dedykowana w dużej mierze powiatom i województwom – i to nie na wszystkie zadania, a wyłącznie na zadania związane z budową obiektów inżynieryjnych. Mosty, czy wiadukty są z jednej strony przedsięwzięciami inwestycyjnymi przekraczającym możliwości budżetowe wielu powiatów, a z drugiej – punktami kluczowymi w ramach sieci dróg. Miejscami, gdzie ruch się ogniskuje i tym samym mają duży obszar oddziaływania. Podobnie kluczowe cele inwestycyjne trzeba wyznaczyć w odniesieniu do dróg gminnych, gdyż w przeciwnym wypadku ogromne środki będziemy wydatkować niekoniecznie na to, co ma szersze znaczenie.

Coraz głośniej jest również słyszalny głos miast na prawach powiatu domagających się zapewnienia im dodatkowego strumienia pieniędzy z przeznaczeniem na finansowanie zadań związanych z zarządzaniem w swoich granicach drogami krajowymi (z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad) oraz drogami wojewódzkimi. Głosy te w dużej mierze jest zrozumiały, ale…

Po pierwsze – w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego została wydzielona odrębna kategoria miast na prawach powiatu z odrębnie wyliczonymi dla siebie poziomami udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych
i od osób prawnych. Ówcześnie to Związek Powiatów Polskich wskazywał, że zaproponowana przez Ministerstwo Finansów kalkulacja jest wątpliwa, a w konsekwencji może nie pozwalać na pokrycie kosztów realizacji wszystkich zadań. Nie spotykało się to ze zbyt szerokim odzewem. Zaistniałego w ten sposób problemu nie rozwiążemy teraz w sposób trwały poprzez punktowe zmiany i wydzielanie ze środków przeznaczonych na uzupełnienie dochodów środków na naprawianie systemowego błędu – zwłaszcza, że pula środków w obecnej rezerwie jest łączna. Więcej środków na drogi oznacza mniej

Phoca PDF

środków na edukację czy pomoc społeczną. Więcej środków dla miast na prawach powiatu oznacza mniej środków dla gmin wiejskich.

Po drugie – inwestycje na drogach krajowych i wojewódzkich w granicach miast na prawach powiatu są odrębnym problemem. Prawnym i finansowym. Prawnym, gdyż są to w praktyce inwestycje ze środków samorządu gminnego zwiększające majątek innych podmiotów– samorządu województwa i Skarbu Państwa. Finansowym, gdyż koszt przebudowy drogi krajowej – zwłaszcza jeśli obejmuje on skomplikowane obiekty inżynieryjne – często zaczyna przekraczać możliwości budżetu konkretnego miasta. I faktycznie tak jest.

Przy poszukiwaniu rozwiązań warto jednak w tym miejscu przypomnieć co przyczyniło się do obecnego stanu rzeczy. Reformie samorządowej 1998 roku przyświecało wprowadzenie mechanizmów zarządzania terytorialnego w granicach obszarów funkcjonalnych. Właśnie z tego powodu pierwotnym założeniem było przyznanie statusu miast na prawach powiatu miastom liczącym co najmniej 100 tysięcy mieszkańców. Nie było to wyrazem niechęci do mniejszych miast tylko odzwierciedleniem rzeczywistości. Obszar funkcjonalny miasta liczącego sobie kilkadziesiąt tysięcy osób rozciąga się zwykle na pierścień sąsiadujących z nim gmin – a zatem obszar racjonalnie zakreślonego powiatu. Gdy miasto liczy sobie kilkaset tysięcy mieszkańców obszar jego oddziaływania jest znacznie szerszy – obejmując również miasta satelickie stanowiące siedziby poszczególnych powiatów. Ze względu na opór miast tracących status stolicy województwa umożliwiono im – niezależnie od wielkości – uzyskanie statusu miast na prawach powiatu. Nie byłoby to może tak problematyczne, gdyby trendy demograficzne wyglądały inaczej i obserwowalibyśmy ich systematyczny wzrost. Obserwujemy jednak spadek ludności w wielu takich miastach – a stąd już mały krok do niemożliwości realizacji zadań, które otrzymało się nieco na wyrost. Jest to istotny problem i wymaga rozwiązań systemowych – chociażby przyznania miastom na prawach powiatu możliwości pozyskiwania środków na inwestycje na drogach krajowych z tych samych źródeł, z których może korzystać Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. To jednak wymagałoby wizji i odwagi, więc łatwiej jest walczyć w gronie samorządowym o pulę środków samorządowych.

W ostatecznym rozrachunku pewnie wszyscy wyszarpią jakieś środki, ale musimy mieć świadomość, że bez powrotu do korzeni samorządności i oparcia się na zasadach niewiele osiągniemy.

Phoca PDF