

V.

Ustawodawstwo drogowe polskie w stosunku do zadań gospodarki drogowej.

Aby olbrzymie zadania gospodarki drogowej w Polsce mogły być wykonane, potrzebne jest odpowiednie ustawodawstwo drogowe, które umożliwiałoby pod względem prawnym wykonanie tych zadań.

Już obecnie posiadamy kilka ustaw drogowych, obowiązujących dla całej Rzeczypospolitej i ujednastniających różnolite dotychczas ustawodawstwo drogowe w poszczególnych dzielnicach.

Ogólną cechą nowych ustaw drogowych polskich jest ich ramowość, mająca na celu możność przystosowania ogólnych zasad gospodarki drogowej we wszystkich dzielnicach Rzeczypospolitej, które w tak jaskrawy sposób pod względem obecnego stanu gospodarki drogowej różnią się między sobą.

Z drugiej strony ta ramowość ustaw drogowych polskich jest przystosowana do zasady „dekoncentracji“, która ma być przeprowadzona w administracji państwowej w myśl Ustawy Konstytucyjnej; w myśl tej dekoncentracji i na zasadzie ustaw drogowych, gospodarka drogowa może być łatwo przystosowana w każdej dzielnicy, a nawet w każdym poszczególnem województwie, do potrzeb i warunków miejscowych.

Z ustaw drogowych, przez Sejm Ustawodawczy Polski uchwalonych, następujące należą do ustaw administracyjnych, a mianowicie:

1. Ustawa o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 grudnia 1920 r. (D. U. R. № 6/21 r. p. 32).

2. Ustawa o przymusowym dostarczaniu środków przewozowych do budowy i utrzymania dróg publicznych z dnia 10 grudnia 1920 r. (Dz. U. R. № 6/21 r. p. 31).

3. Ustawa o rozszerzeniu sieci dróg państwowych z dnia 23 czerwca 1921 r. (Dz. U. R. Nr. 63/1921 r. p. 887).

Jedną zaś ustawą należy do tak zwanych ustaw o policji drogowej: jest to Ustawa o przepisach porządkowych na drogach publicznych z dnia 7 października 1921 r. (Dz. U. R. Nr. 89 p. 656).

Ustawy powyższe określają ramy ogólne gospodarki drogowej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozpatrzmy je pod kątem zastosowania ich do urzeczywistnienia zadań gospodarki drogowej, omówionych w rozdziale poprzednim.

a) Ustawy administracyjne:

Zasadniczą ustawą administracyjną jest Ustawa o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 grudnia 1920; dwie pozostałe są bądź dopełniające ją (jak Ustawa z dnia 23 czerwca 1921 r. o rozszerzeniu sieci dróg państwowych w związku z przyłączeniem do Polski Kresów Wschodnich), bądź też mają znaczenie pomocnicze i czasowe, jak ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o przymusowym dostarczaniu środków przewozowych do budowy i utrzymania dróg i mostów.

Ustawa z dnia 10 stycznia, opracowana przez Ministerstwo Robót Publicznych, poddana została krytyce ankiety w 1920 r. zwołanej przez Ministerstwo Rob. Publ., w której brały udział interesowane instytucje rządowe i społeczne oraz zaproszeni rzeczoznawcy *).

Ustawa ta daje ogólne ramy dla gospodarki drogowej, pozwalając w szczegółach przystosować ją do miejscowych warunków każdej dzielnicy. Dzięki temu zastosowanie nowej ustawy nie wymaga prowadzenia gospodarki drogowej podług jednego szablonu dla całej Rzeczypospolitej w różniących się między sobą pod względem gospodarczym dzielnicach, jak np. w Poznańskim i na Kresach Wschodnich, a pozwala te właściwości uwzględniać.

Ustawa drogowa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych dzieli wszystkie drogi publiczne stosownie do podziału administracyjnego Państwa na cztery kategorie:

*) Patrz „Ankieta w sprawie projektu ustawy o budowie i utrzymaniu dróg“ M. Nestorowicza w „Robotach Publicznych“ № 6/1920 r.

- a) drogi państwowe,
- b) drogi wojewódzkie,
- c) drogi powiatowe,
- d) drogi gminne

w zależności od ich znaczenia pod względem ekonomiczno-komunikacyjnym.

Do pierwszej kategorii należeć mają wedle brzmienia art. 1 ustawy drogi „mające znaczenie ogólnie państwowe i uznane za takie przez Sejm”: są to więc główne arterje łączące miasto stołeczne Warszawę stolicę dzielnic, miasta wojewódzkie i ważniejsze miasta państw sąsiednich; zaliczone tu mogą być również drogi posiadające wybitnie strategiczne znaczenie.

Drogi te stanowić powinny główny szkielet komunikacji kołowej: sieć tych dróg na mapie winna przypominać siatkę pajęczą, której środek stanowi stolica Polski Warszawa, połączony z granicami państwa pewną ilością traktów głównych odśrodkowych; trakty odśrodkowe winny być związane szeregiem traktów okrężnych: wszystkie te trakty winny mieć znaczenie ogólnie-państwowe, a nie miejscowe dla poszczególnych województw lub powiatów.

Sieć dróg państwowych z natury rzeczy nie może być zbyt gęsta.

W myśl art. 1 ustawy Sejm w tejże ustawie ustalił sieć dróg państwowych w artykule 35-tym i załączniku do ustawy. Po przyłączeniu Kresów Wschodnich sieć dróg państwowych Ustawą dodatkową z dnia 23 czerwca 1921 r. została ustalona na tych ziemiach; w związku z tem zaszła konieczność pewnych uzupełnień sieci dróg państwowych pierwotnie w ustawie z dnia 10 grudnia 1920 r. ustalonej we wschodnich województwach, przylegających do Kresów Wschodnich. Obecnie nie mamy jeszcze uznanych przez Sejm dróg państwowych na terenie Śląska Cieszyńskiego i Górnego, gdzie drogi te w myśl autonomii przyznanej przyszłemu województwu Śląskiemu, winny być ustalone przez Sejm w porozumieniu z Sejmikiem wojewódzkim Śląskiem.

Również dodatkowo będą ustalone przez Sejm drogi państwowe na terenie Wileńszczyzny.

Długość ogólna dotychczas ustalonej sieci dróg państwowych wynosi 16.388 kilometrów, z czego 12.828 kilometrów

jest dróg bitych i brukowanych, a 4060 kilometrów dróg gruntowych *).

Drogi państwowe odśrodkowe idące w kierunku od Warszawy do granie Państwa oznaczone są liczbami całymi i mają nazwy przymiotnikowe:

Nr. 1 —	nosi nazwę traktu	Gdańskiego,
Nr. 2 —	" "	Kowieńskiego,
Nr. 3 —	" "	Wileńskiego,
Nr. 4 —	" "	Brzeskiego,
Nr. 5 —	" "	Pińskiego,
Nr. 6 —	" "	Chełmskiego,
Nr. 7 —	" "	Wołyńskiego,
Nr. 8 —	" "	Podolskiego,
Nr. 9 —	" "	Lwowskiego,
Nr. 10 —	" "	Sandomierskiego,
Nr. 11 —	" "	Dukielskiego,
Nr. 12 —	" "	Tarnowskiego
Nr. 13 —	" "	Krakowskiego,
Nr. 14 —	" "	Częstochowskiego,
Nr. 15 —	" "	Wieluńskiego,
Nr. 16 —	" "	Kaliskiego,
Nr. 17 —	" "	Poznańskiego,
Nr. 18 —	" "	Toruńskiego.

Pozostałe drogi państwowe oznaczone są liczbami ułamkowymi na zasadach widocznych z załączonej mapy w rozdziale VII i mają nazwy od początkowego i końcowego ich punktu.

Do kategorii dróg wojewódzkich winny być załączone drogi „mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla województw“; Ministerstwo Robót Publicznych w okólniku Nr. XII—170 z dnia 18 marca 1921 r. (Nr. 76 Monitora 1921 r.) tak rozumie to określenie: „do kategorii dróg wojewódzkich powinny być zaliczone drogi, łączące stolice województwa ze stolicami sąsiednich województw oraz z ważniejszymi punktami tegoż województwa i są-

*) Ustawą z dnia 26.9. 1922 r. (w czasie druku książki niniejszej) Sejm uznał na terenie Województwa Wileńskiego 165 km. dróg bitych i 602 km. dróg gruntowych za państwowe: ogólna długość dotychczasowej sieci dróg państwowych wynosi więc obecnie 17155 km., w tem 12493 km. dróg bitych i 4662 km. dróg gruntowych.

siednich, oraz wogóle takie drogi, które mają znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla znaczniejszych obszarów województwa, np. drogi dla 2 powiatów lub więcej“.

Dotychczas sieć dróg wojewódzkich nie jest jeszcze ostatecznie ustalona.

Długość dróg wojewódzkich, dotychczas ustalonych z podziałem na drogi bite i gruntowe podana jest w tablicy III na stronie 66.

Decydować o uznaniu drogi za wojewódzką mają samorządy wojewódzkie.

Do kategorii dróg powiatowych winny być zaliczone decyzją samorządów powiatowych drogi, mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla powiatów.

Ministerstwo Robót Publicznych określa bliżej w sposób następujący, jakie drogi do tej kategorii mają być zaliczone:*)

„Winny tu być zaliczone przede wszystkim drogi łączące miasta powiatowe ze sobą lub z ważnymi punktami tegoż powiatu lub sąsiednich oraz wogóle takie drogi, które posiadają znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne przynajmniej dla większej części powiatu; nie powinny tu być zaliczane drogi, mające znaczenie miejscowe dla obszarów, stanowiących mniejszą część powiatu“.

Do kategorii dróg gminnych mają być zaliczone drogi publiczne, nie zaliczone do żadnej z poprzednich kategorii i posiadające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne miejscowe — dla całej gminy lub jej części.

Przy ustalaniu sieci dróg gminnych samorządy gminne ustalić mogą (art. 19 ustęp 3-ci i art. 23 ustawy), które drogi, jako mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla całej gminy lub większej jej części będą budowane i utrzymywane na koszt całej gminy, oraz które drogi, jako mające podrzędne znaczenie miejscowe będą budowane i utrzymywane tylko przez interesowanych mieszkańców gminy, np. poszczególne wioski, administracje dóbr i t. p.

Pierwszy całkowity podział dróg na kategorie w myśl ustawy drogowej z dnia 10.XII. 1920 r. winien być być zrobiony w ciągu roku po wejściu w życie ustawy, t. j. dla całego Państwa (z wyjątkiem województwa Śląskiego i Kresów Wschodnich) do 15 stycznia 1922 r. a dla Kresów Wschodnich do 28 kwietnia 1922 r. (w rok po ogłoszeniu rozporządzenia Rady Ministrów o rozciągnięciu ustawy drogowej z dnia 10.XII. 1920 r. na Kresy Wschodnie).

*) Okólnik M. R. P. Nr. XII—170 (Monitor 1921 r. Nr. 76).

W województwie Śląskiem o wprowadzeniu ustawy uchwałę powożmie sejmik tego województwa.

Wskazane wyżej terminy przeprowadzenia podziału nie zostały dla wielu przyczyn dotrzymane i musiały być przedłużone.

Zmiany w podziale dróg na kategorie mogą być robione w miarę potrzeby przez Sejm co do dróg państwowych, przez właściwe samorządy co do dróg samorządowych.

Podział dróg na powyższe cztery kategorie bynajmniej nie przesądza, kto ma administrować drogami danej kategorii. Podział ten jest przeprowadzony tylko podług znaczenia każdej drogi pod względem ekonomiczno-komunikacyjnym.

Więc przynależność pewnej drogi do kategorii dróg państwowych nie wymaga bynajmniej, aby droga ta była administrowana przez organy państwowe; również drogi wojewódzkie nie zawsze będą administrowane przez samorząd wojewódzki, powiatowe — przez powiatowy, a gminne — przez samorząd gminny.

Podział dróg zrobiony podług znaczenia dróg pod względem ekonomiczno-komunikacyjnym przedewszystkiem ma na celu zróżniczkowanie wymagań technicznych od poszczególnych kategorii dróg, bo wymagania te będą wyższe od dróg państwowych, niż od dróg pozostałych kategorii, i będą się stopniowo zmniejszały przy przejściu od kategorii dróg wojewódzkich do gminnych; powtóre, podział dróg na kategorie ma również na celu stosownie do ważności drogi ustawowe zobowiązanie rządu lub właściwych związków samorządowych do ponoszenia kosztów budowy i utrzymania przez rząd lub właściwy samorząd.

Co do organizacji administracji drogowej i strony finansowej gospodarki drogowej, ustawa drogowa z dnia 10/XII 1920 r. stoi na następującem stanowisku.

Zacniemy od strony finansowej.

Drogi państwowe mają być budowane i utrzymywane na koszt Państwa w całości (art. 19), jedynie otrzymujący z budowy lub utrzymania dróg państwowych (np. tak zwani „adjacenci“) oraz nadmiernie zużywający drogi (np. pewne fabryki, kopalnie i inne zakłady przemysłowe lub przewozowe), mogą być pociągani do udziału w kosztach budowy lub utrzymania dróg państwowych (art. 28 ustawy); wreszcie w wyjątkowych wypadkach może być na drogach państwowych pobierana opłata specjalna w formie myta (art. 24), wpływy jednak z tego źródła nie będą znaczne wobec

tego, że myta tylko w wyjątkowych wypadkach mogą być dopuszczane.

Drogi państwowe mogą być administrowane albo przez Państwo, albo też przekazane do budowy i utrzymania samorządom.

Drogi wojewódzkie i powiatowe różnią się między sobą tylko znaczeniem ekonomiczno-komunikacyjnem, stanowią jednak grupę wspólną. W zasadzie ma temi drogami administrować samorząd wojewódzki (art. 11), który jednak, o ile uzna to za celowe, może przekazać gospodarkę na tych drogach samorządom powiatowym.

Pokrycie kosztów budowy i utrzymania dróg wojewódzkich i powiatowych obowiązuje samorząd wojewódzki (art. 19), który może ten obowiązek przełożyć wraz z administracją tych dróg na samorząd powiatowy.

Fundusze na pokrycie wydatków na cel powyższy przeznaczane być mogą przez samorządy wojewódzkie względnie powiatowe albo z ogólnych budżetowych wpływów tych samorządów, bądź te związki mogą uchwalać opłaty specjalne drogowe, np. w postaci specjalnego podatku komunalnego drogowego od ziemi (od morgi gruntu ornego), budynków lub też dodatku specjalnego do pewnych podatków państwowych lub komunalnych z przeznaczeniem go na cele gospodarki drogowej, w postaci opłat specjalnych (podatku drogowego) od inwentarza pociągowego i t. d.

Związki samorządowe mają możność i dużą swobodę uchwalania takiego sposobu pokrywania kosztów budowy i utrzymania dróg wojewódzkich i powiatowych, jaki dla danego województwa lub powiatu jest najodpowiedniejszy.

Pozostałe drogi samorządowe—drogi gminne—mają być utrzymywane na koszt gmin, które w całości lub w znacznej części winny pokrywać koszty utrzymania dróg gminnych, jeżeli dane drogi mają znaczenie ogólne dla całej gminy lub większej jej części, lub też z uwagi na ściśle miejscowe znaczenie pewnych dróg gminnych, mających znaczenie dla niewielkiej grupy obywateli danej gminy, mogą przekładać koszty budowy i utrzymania takich dróg na interesowanych z tytułu korzyści płynących dla nich z budowy lub utrzymania tych dróg (art. 28).

Do kategorii dróg gminnych należą również ulice i place miejskie.

Obowiązek zajęcia się gospodarką na drogach gminnych należy do samorządów powiatowych (art. 12), który w zasadzie winien

prorowadzić gospodarkę na drogach gminnych w ramach budżetów poszczególnych gmin i z uwzględnieniem ich żądań, może jednak gospodarkę tę, o ile uzna to za celowe, przekazać poszczególnym gminom.

Jedynie budowa ulic i placów miejskich wprowadzona ma być zawsze przez gminy miejskie bez względu na to, czy dane miasto jest wydzielone z powiatu, czy nie (art. 12 i 19).

Budowa i utrzymanie dróg gminnych wykonywana jest z funduszków, zbieranych przez gminy na mocy odpowiednich uchwał rad gminnych; fundusze te mogą więc być uzyskane albo z ogólnych wpływów podatków gminnych — z ogólnego budżetu gminy — albo też mogą powstawać z opłat specjalnych, uchwalanych przez gminy, np. w postaci opłat od morgi ziemi ornej, budynków, lub opłat od zwierząt pociagowych i t. p.

Ze względu na wybitnie rolniczy charakter Polski ustawa przewiduje możność użycia do budowy i utrzymania dróg gminnych t. zw. „szarwarku“ t. j. świadczeń drogowych w naturze (art. 29, 30, 31, 32, 33), które polegać mogą:

1) na odrobieniu pewnej liczby dni roboczych pieszych lub dostarczeniu środków przewozowych na czas określony, albo

2) na wykonaniu pewnej ilości roboty lub dostawy materiałów.

Szarwark ten winien być dostarczany przez wszystkich mieszkańców gminy, opłacających podatki bezpośrednio, w stosunku do wysokości opłacanych przez nich podatków bezpośrednich.

Szarwark umiejętnie wykorzystany jest bardzo poważnym czynnikiem w gospodarce drogowej; we Francji wartość szarwarku stanowi około 30% wszystkich wkładów w gospodarkę drogową. Sądzić należy, że jeżeli szarwark będzie umiejętnie wykorzystany w Polsce, może zająć nie mniej ważne miejsce, niż we Francji. Zasady podane w ustawie: obciążenie w stosunku prostym do zamożności, bo w stosunku prostym do opłacanych podatków bezpośrednich, i możność zamiany świadczeń w naturze na świadczenia pieniężne, czynią ten ważny środek budowy i utrzymania dróg gminnych nieuciążliwym i nie przykrym dla ludności.

Jak dalece ludność odczuwa pożytek szarwarku przy budowie i utrzymaniu dróg, świadczy fakt, że w Komisji Sejmowej robót publicznych przy dyskutowaniu rad ustawą drogową posłowie z Małopolski, gdzie w ostatnich czasach szarwark był zniesiony, stwierdzili konieczność jego wprowadzenia, gdyż w wielu miejscach życie — pomimo zniesienia ustawowego — samo go wprowadziło.

Mają więc obecnie gminy potężny i prawie niczem nie ograniczony środek, aby drogi gminne mogły być przyprowadzone do porządku; należy tylko środek ten umieć dobrze wyzyskać.

Za okupacji rosyjskiej gminy w Kongresówce miały możność używania szarwarku do budowy i utrzymania dróg gminnych na zasadzie ustawy z 1870 r. o drogach ziemskich; niestety w bardzo nielicznych miejscowościach szarwark był wykorzystany; zależało to prawie wyłącznie od inicjatywy i dobrej woli miejscowych wójtów; rzadziej przyczyniali się do tego naczelnicy powiatów, obowiązani do czuwania nad gospodarką gmin, gdyż woleli się zajmować innemi sprawami; obecnie jednak sytuacja się zmieniła: gospodarkę na drogach gminnych ma prowadzić w zasadzie samorząd powiatowy, który, należy mieć nadzieję, potrafi wykorzystać ten potężny środek; jeżeli zaś samorząd powiatowy gospodarkę na drogach gminnych powierzy gminom, to należy mieć nadzieję, że lepiej będzie czuwać on nad nią, niż b. naczelnicy powiatów za rządów rosyjskich.

Jak widzimy, ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. ciężar gospodarki drogowej przenosi na barki samorządu: koszty budowy i utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych mają pokrywać samorządy. Rząd jednak musi przychodzić im z pomocą: czynią to zresztą wszystkie rządy krajów cywilizowanych, nie wyłączając Anglii i Stanów Zjednoczonych, gdzie instytucje samorządowe działają bardzo sprawnie i intensywnie i gdzie jednak środki ich nie wystarczają na cele drogowe.

Z tego względu ustawa przewiduje (art. 21), że skarb Państwa będzie udzielał samorządom zapomóg na cele gospodarki drogowej, zapomogi te będą udzielane podług klucza ustalonego w przepisach wykonawczych. Klucz ten, dotychczas nie ustalony jeszcze, będzie określać zapewne większe zapomogi na drogi ważniejsze, mniejsze — na drogi mniej ważne. Wysokość zapomóg na drogi samorządowe zależeć oczywiście będzie od stanu skarbu Państwa i, naturalnie, poglądów na tę sprawę Rządu i w szczególności Ministra Skarbu.

Należałoby życzyć, aby Ministrowie Skarbu Rzeczypospolitej Polskiej byli kontynuatorami polityki w tym względzie niezapomnianego i zasłużonego ks. Lubeckiego, Ministra Skarbu b. Królestwa Kongresowego, który pieniądze na inwestycje drogowe nie żałował i postawił świetnie gospodarkę drogową.

Z ogólnej sumy zapomogi przeznaczonej na cele drogowe dla samorządów pewna część winna być przeznaczona, przynajmniej

w pierwszym okresie kształtowania się życia samorządowego, dla tych samorządów, które rozpoczynają gospodarkę drogową i nie mają środków, aby ją ruszyć z miejsca.

Co do wysokości ogólnej sumy przeznaczanej na zapomogi, sądzimy, że ze względu na konieczność pomocy i ze względu na celowość pomocy, należałoby, aby wysokość sum przeznaczonych na zapomogi w stosunku do funduszków zwłazków samorządowych na ten cel przeznaczonych była nie mniejsza, niż wykazana w rozdziale poprzednim przy omawianiu różnych zadań gospodarki drogowej.

Aby umożliwić gospodarkę drogową samorządów, ustawa przewiduje, że oprócz zapomóg udzielane będą samorządom przez skarbu Państwa również pożyczki.

Zwroty udzielonych pożyczek (wraz z %) wpływać będą nie do skarbu Państwa, a do tak zwanego funduszu pożyczkowego drogowego, który corocznie zwiększać się będzie przez kwoty wstawione do budżetu państwowego przez Ministerstwo Robót Publicznych.

Z czasem utworzyć się może duży fundusz, umożliwiający samorządom korzystanie z taniego kredytu dla celów drogowych.

Należy tylko również życzyć, aby Ministerstwo Skarbu doceniło należycie znaczenie dla gospodarki drogowej funduszu pożyczkowego i umożliwiło przez wstawianie do budżetu większych sum lub też przez inne operacje finansowe powstanie pożyczkowego funduszu drogowego w odpowiedniej do potrzeb skali.

Przykład 1922 r., w którym na fundusz pożyczkowy asygnowano tylko 60.000.000 marek, nie usposabia optymistycznie, przynajmniej tymczasem, aby fundusz pożyczkowy mógł coś zdziałać; należałoby w pierwszym okresie przeznaczyć rocznie przynajmniej sumy równające się 10% wydatków samorządów na cele drogowe.

Wynosiłoby to w pierwszym okresie gospodarki drogowej:

w pierwszym 10-leciu	18 miljon. zł. fr.
w drugim 10-leciu	18 miljon. zł. fr.
w trzecim 10-leciu	16 miljon. zł. fr.

Wreszcie zaznaczyć należy, że tak jak do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg państwowych, — do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg samorządowych mogą być pociągane osoby i instytucje, otrzymujące specjalne korzyści z budowy i utrzymania tych dróg (np. adiacenci) lub też nadmiernie zużywający drogi (pewne fabryki, kopalnie, cegielnie i t. p.); do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg samorządowych

w tych wypadkach można pociągnąć te osoby i instytucje na zasadzie art. 23 ustawy. Wreszcie w wyjątkowych wypadkach na drogach samorządowych może być ustanowione myto (art. 24). O ile wpływy z tytułu art. 23 w pewnych wypadkach mogą znacznie zaważyć na sfinansowaniu gospodarki na drogach samorządowych, o tyle wpływy z myt (z tytułu art. 24) będą wogóle nieznaczne i tylko wyjątkowo mogą być stosowane.

Ponieważ, jak to widzieliśmy w rozdziale IV. tym, zadania gospodarki drogowej są olbrzymie i zadania te wymagają ogromnego napięcia energii i wydatkowania olbrzymich środków zarówno rządu jak samorządów wszystkich kategorii i ponieważ zadania te wymagają dłuższego czasu na ich urzeczywistnienie, inicjatywa prywatna w gospodarce drogowej również powinna znaleźć zastosowanie.

Ustawa drogowa z dnia 10/XII 1920 r. ustawowo daje możność inicjatywie prywatnej działania na polu gospodarki drogowej w postaci spółek drogowych dobrowolnych lub przymusowych (art. 25, 26 i 27 ustawy oraz rozporządzenie wykonawcze Ministra Robót Publicznych z dnia 8 października 1921 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w przedmiocie statutu wzorowego dla spółek drogowych (D. U. R. P. Nr. 5/1922 p. 38)).

Chodzi tu o możność urzeczywistnienia pewnych zamierzeń w gospodarce na drogach samorządowych (np. wybudowania lub też utrzymywania pewnych odcinków dróg lub pewnych mostów), które nie leżą w planach działania właściwego samorządu.

Ustawa daje możność tworzenia spółek dobrowolnych lub przymusowych, które powstają z inicjatywy interesowanych i urzeczywistniają ich zamierzenia.

Spółki dobrowolne powstają wtedy, kiedy wszyscy interesowani dobrowolnie zgodzą się pokryć kosztu urzeczywistnienia zamierzeń, stanowiących przedmiot spółki, lub przymusowo, jeżeli część interesowanych zadeklaruje poniesienie przynajmniej dwóch trzecich kosztów, niezbędnych do urzeczywistnienia przedmiotu spółki; wtedy mogą oni utworzyć przymusową spółkę i pociągnąć do udziału w niej tych, którzy osiągną korzyści z powstania spółki i urzeczywistnienia jej celów, a nie chcą dobrowolnie do niej przystąpić.

Przed wojną Europejską spółki takie w Kongresówce tworzyły się samorzutnie, mimo że ani ustawodawstwo ani biurokracja rosyjska nie popierały, a prędzej nawet hamowały powstawanie takich spółek; naturalnie mowa mogła być wtedy o spółkach dobrowolnych.

Z tego względu z inicjatywy Centralnego Towarzystwa Rolniczego już w 1914 r. opracowany został projekt ustawy o spółkach drogowych przez piszącego te słowa; projekt ten obecnie doczekał się urzeczywistnienia. Spółki drogowe będą w niektórych wypadkach jedynem rozwiązaniem w drobniejszych miejscowego znaczenia zadaniach gospodarki drogowej, które nie wchodzą w program działania, przynajmniej najbliższy, odnośnych związków samorządowych.

Oto w ogólnych zarysach zasady Ustawy drogowej z dnia 10.XII. 1920 r.

Nie poruszamy szczegółowo w niniejszym rozdziale, jak się przedstawia na mocy tej ustawy ustrój administracji drogowej i jakim ten ustrój powinien być, pozostawiając to do następnego rozdziału.

Zaznaczyć należy tylko następujące szczegóły ustawy:

Bardzo ważne i uproszczające sprawę jest uprawnienie wojewodów (art. 5 ustawy) do wydawania orzeczeń wywłaszczających grunty i materiały, potrzebne do budowy i utrzymania dróg; znaczenie tego uprawnienia ważne jest szczególnie dla b. zaboru rosyjskiego, w którym wywłaszczenie nawet najmniejszych skrawków gruntu przechodzić musiało bardzo długą drogę do Naczelnika Państwa.

Rozporządzenie wykonawcze z dnia 20.VII. 1922 r. (Dz. U. R. Nr. 60/22 r. p. 548) szczegółowo ustala sposób przeprowadzania takiego wywłaszczenia.

Dalej, dla b. dzielnicy pruskiej bardzo duże znaczenie mają art. 37 i 38, gwarantujące tej dzielnicy, że pomoc ze strony Państwa nie będzie mniejszą dla gospodarki drogowej, niż była ustalona za czasów rządów pruskich ustawami pruskimi z dnia 8 lipca 1875 r. i z dnia 2 czerwca 1902 r., oraz że zakres działania co do gospodarki drogowej samorządów obecnie istniejących w tej dzielnicy pozostaje bez zmiany aż do czasu uchwalenia ogólnej ustawy dla całej Rzeczypospolitej o samorządzie.

Na zakończenie ogólnej charakterystyki ustawy drogowej z dnia 10.XII.1920 r. zaznaczyć należy, że natychmiastowe wprowadzenie jej w życie w całej rozciągłości napotkało na przeszkodę z tego powodu, że samorząd wojewódzki, na który opierać się ma według ustawy gospodarka drogowa samorządowa, dotychczas nie został powołany do życia, a nawet przez Sejm nie została jeszcze uchwalona ustawa o samorządzie wojewódzkim.

Z tego powodu Ustawa drogowa z dnia 10.XII.1920 r. wprowadzona być może w życie przed utworzeniem samorządu wojewódzkiego tylko częściowo, a w wielu szczegółach gospodarki drogowej musi trwać stan przejściowy, częściowo oparty jeszcze na starych ustawach państw zaborczych lub też na zarządzeniach przejściowych Rządu Polskiego.

Dla wyjaśnienia tego stanu, stworzonego nieprzewidzianem w ustawie opóźnieniem powstania samorządu wojewódzkiego, Ministerstwo R. P. wydało szczegółowy okólnik Nr. XII—987 z dnia 27 grudnia 1921 r. wyjaśniający i ustalający zasady administracji drogowej dla poszczególnych dzielnic w okresie przejściowym do czasu powołania do życia samorządu wojewódzkiego.

Należy się spodziewać, że stan przejściowy trwać będzie już niedługo, gdyż potrzebę rychłego powołania do życia samorządu wojewódzkiego wysuwa życie na każdym kroku.

Jako dopełnienie ustawy z dnia 10.XII.1920 r. jest ustawa również z dnia 10.XII.1920 r. o dostarczaniu środków przewozowych do budowy i utrzymania dróg publicznych i mostów, (Dz. U. R. P. Nr. 6/21 p. 31). Ustawa ta ma charakter tymczasowy, wprowadzona została na lat pięć z powodu, że dla robót drogowych w wielu miejscowościach Rzeczypospolitej niepodobna było zdobyć środków przewozowych już to z powodu niechęci właścicieli dawania do tych robót posiadanych przez nich środków przewozowych, już to z powodu żądania przez nich zbyt wysokiego wynagrodzenia. Okoliczności te zmusiły do wydania ustawy, która nakłada obowiązek na posiadaczy środków przewozowych dostarczania środków przewozowych do budowy i utrzymania dróg za cenę ustaloną na dniówkę lub „na akord” przez miejscowe związki samorządowe.

Zarządza przymusowe dostarczenie środków przewozowych miejscowy starosta na żądanie odnośnego zarządu drogowego w czasie wolnym od robót polnych dla rolników — posiadaczy środków przewozowych. Ustawa ta w wielu miejscowościach umożliwiła dostawę materiałów i wogóle prowadzenie robót drogowych i w wielu wypadkach zmniejszyła nadmierne apetyty właścicieli środków przewozowych; w wielu wypadkach sama możliwość zastosowania tej ustawy zredukowała znacznie koszt wykonywanych robót.

b) Ustawa o przepisach porządkowych na drogach publicznych z dnia 7 października 1921 r. (D. U. R. P. Nr. 89/21 r. p. 656).

Ustawa ta stanowi drugą część ustawodawstwa drogowego, i zawiera tak zwane przepisy policyjne; przepisy te tyczą się ruchu na drogach oraz ochrony dróg przed ich uszkodzeniem i określają sankcje karne za przekroczenie tych przepisów.

Niestety dzięki różnym przeróbkom, jakim ulegała ustawa po jej opracowaniu w Ministerstwie Robót Publicznych w czasie długiej i powolnej drogi przez różne Scylle i Charybdy „opiniodawcze i uzgadniające“, nie jest ona zbyt logiczną ani wyraźną w układzie, a w szczegółach niekiedy bałamutną.

Ustawa o przepisach porządkowych, jak i ustawa o budowie i utrzymaniu dróg publicznych jest również ramową, a to z dwóch powodów: po pierwsze technika drogowa z dnia na dzień doskonalili się, wkracza na inne tory, innych ciągle przepisów wymaga; z drugiej strony charakter ruchu na drogach — wobec szybkiego udoskonalenia się i rozwoju nowych środków komunikacyjnych — wciąż się zmienia i wymaga ciągłej zmiany wielu przepisów o ruchu. Poza tem ze względu na różnorodność różnych dzielnic Rzeczypospolitej ustawa ta (art. 3) upoważnia samorządy wojewódzkie, a w braku ich — wojewodów, do wydawania w granicach ustawy rozporządzeń szczegółowych, jakie będą uznane za konieczne w danem województwie.

Ustawa szczegółowo ustala tylko niektóre przepisy, a w szczególności te, które nakładają pewne ograniczenia na właścicieli gruntów przydrożnych, a poza tem wymienia szereg przepisów, jakie mają być wydane przez Ministra Robót Publicznych w porozumieniu z interesowanymi Ministrami.

Przedewszystkiem co do przepisów o ruchu na drogach czyli tak zwanego kodeksu ruchu na drogach, ustawa ustala (art. 4), że drogi publiczne są otwarte dla ruchu pieszego, jeżdżenia i pędzenia zwierząt i wszelkie tamowanie lub utrudnianie ruchu z wyjątkiem wypadków prawem przewidzianych, o ile zostało wywołane z rozmysłu, braku ostrożności lub niedbalstwa, — stanowi przekroczenie ustawy o przepisach porządkowych na drogach i jest karane na mocy tej ustawy. Poza tem szczegółowe przepisy o ruchu na drogach, jak np. przepisy o szerokości ładunku, szerokości obrotu kół wozów ciężarowych, o ruchu samochodów, znakach

drogowych i ostrzegawczych i t. d. (art. 5) — na zasadzie upoważnienia danego przez ustawę, mają wydać wspólnie Minister Robót Publicznych i Minister Spraw Wewnętrznych. Jedyne już w ustawie w oddzielnym artykule (art. 6) ustalony jest dość szczegółowo sposób mijania się po prawej stronie w celu ujednolajnienia na terenie Rzeczypospolitej wobec tego, że dotychczas mijanie odbywało się po lewej stronie w b. zaborze austriackim, a po prawej — w pozostałych dzielnicach.

Upoważnienie co do wydania tak zwanego kodeksu ruchu na drogach kołowych w drodze wspólnego rozporządzenia Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych jest konieczne z tego względu, że gdyby przepisy te znalazły się w samej ustawie, trzeba by je ciągle zmieniać wobec konieczności przystosowywania ich do coraz zmieniających się warunków ruchu.

Pozatem mają być przez rozporządzenia wykonawcze do ustawy ustalone przepisy co do urządzenia skrzyżowań dróg z kolejami żelaznymi, co do przeprowadzenia wzdłuż dróg przewodników telegraficznych i telefonicznych oraz określenia warunków, na jakich z terytorjum dróg mogą korzystać takie urządzenia, jak kolejki, tramwaje, przewody elektryczne, wodociągi, gazociągi, urządzenia odwadniające. Te przepisy również z biegiem czasu muszą się zmieniać, dopełniać i dlatego nie mogą mieć charakteru stałego i nie mogą zawierać się w ustawie, którą znacznie trudniej zmienić.

Natomiast zupełnie szczegółowo ustawa określa te obowiązki, które są nakładane na właścicieli przydrożnych gruntów i które stanowią do pewnego stopnia ograniczenie prawa własności prywatnej. Przepisy te są zawarte w art. 10 — 18; z przepisów tych na uwagę zasługuje art. 11 i art. 18.

Pierwszy z przyczyny niefortunnej redakcji, jaką otrzymał z powodu poprawek wniesionych do pierwotnego projektu przez ludzi w danej sprawie nie orjentujących się.

Tyczy się on ustalenia pasa poza rowami o szerokości 75 cm. na tych drogach, na których niema pasa takiego należącego do drogi.

Pas taki potrzebny jest już to dla stawiania słupów z przewodnikami elektrycznymi, już to dla obsadzania dróg drzewami, już to dla składania (czasowego) kurzu i błota zgarniętego z dróg o twardej nawierzchni.

Dawne przepisy porządkowe b. Królestwa Polskiego z 1822 r. i ustawa drogowa galicyjska z 1907 r. nakładały na właścicieli

przydrożnych gruntów, o ile takich pasów za rowami, stanowiących własność drogi nie było, serwitut, na mocy którego właściciel obowiązany był pozostawić pas o przepisanej szerokości, wolny od uprawy, do użytku na potrzeby drogi. Szerokość tego pasa w Kongresówce wynosiła trzy stopy (około 90 cm.), a w Galicji podobne przepisy ustawy o policji drogowej z 1907 r. określały szerokość takiego pasa na 60 cm.

Art. 11 Ustawy z dnia 7.X. 1921 r. ustala taki pas warunkowo dla dróg państwowych, wojewódzkich i powiatowych w zależności od tego, „o ile szerokość korony istniejącej drogi państwowej, wojewódzkiej i powiatowej nie pozwala na składanie na niej ziemi, błota lub kurzu zgarniętego z drogi, na sadzenie drzew przydrożnych i ustawianie słupów dla przewodów elektrycznych lub telefonicznych“, zamiast ustalić kategorię potrzebę takiego pasa na wszystkich drogach państwowych, wojewódzkich i powiatowych; tymczasem wszystkie istniejące drogi z niewielkimi wyjątkami, mają taką szerokość korony, która nie pozwoli na jednoczesne „składanie na niej ziemi, kurzu lub błota zgarniętego z drogi, na sadzenie drzew przydrożnych i ustawianie słupów dla przewodów elektrycznych lub telefonicznych“. Warunkowy ten przepis, mający na celu oszczędzanie właścicieli gruntów przydrożnych, w rzeczywistości, przy wydaniu rozporządzenia wykonawczego, sprowadzi się do tego, że pasy te będą musiały być zostawione na wszystkich drogach państwowych, wojewódzkich i powiatowych i tylko wyjątkowo może nie będą one pozostawiane na bardzo szerokich drogach.

Za to zupełnie słusznie ustalenie pasa 75 cm. szerokości za rowami na drogach gminnych pozostawiono uznaniu związków samorządowych powiatowych, które mogą przeto je ustalać na takich drogach gminnych, które tego wymagają.

Art. 18 ustawy z dnia 7.X. 1921 r. ustanawia *obowiązek* obsadzania dróg drzewami, wkładając ten obowiązek na właściwe zarządy drogowe, t. j. te instytucje państwowe lub samorządowe, które obowiązane są do budowy i utrzymania odpowiednich kategorii dróg; jedynie na drogach gminnych podrzędniejszego znaczenia, na których związki samorządowe powiatowe nie ustaliły za rowami pasa 75 cm. szerokości, obowiązek obsadzania dróg obciąża właścicieli przydrożnych gruntów.

Pod względem zadrzewienia drogi nasze, z wyjątkiem dróg w b. zaborze niemieckim, przedstawiają się bardzo smutno; zadrzewienia niema zupełnie, albo zadrzewienie odbywa się w sposób

przypadkowy bez żadnego planu, sadi się drzewa niewartościowe lub szkodliwe dla kultury rolnej.

A tymczasem, nie mówiąc już o względach estetycznych, obsadzanie dróg drzewami potrzebne jest dla samych dróg, aby zbyt nie wysychały w czasie suszy, aby w nocy lub w zadymki znały drogę, aby dostarczały cienia dla przechodzących lub przejeżdżających, wreszcie aby dawały zarządom drogowym dochód.

Kultywowanie pewnych gatunków drzew, jak np. lip, może przyczynić się również do rozwoju pszczelnictwa.

W ustawie mamy więc obowiązek obsadzania dróg drzewami; chodzi teraz, aby rząd i samorządy obowiązek ten wypełniły, aby nie był on martwą literą; tu może pomóc rządowi i samorządom społeczeństwo przez propagandę obsadzania dróg drzewami, przez urządzanie w szkołach uroczystości sadzenia drzew, przez propagandę szanowania drzew posadzonych, gdyż same zakazy i srogie kary wymierzane za psucie drzew przydrożnych nie wystarczą.

A ilościowo powiększenie drzewostanu przez obsadzenie dróg przedstawia się bardzo poważnie: jeżeli przyjmiemy, że przeciętnie na 1 kilometr kwadratowy powierzchni mamy 0,25 kilometra dróg publicznych, które należy obsadzić, otrzymamy dla całej Rzeczypospolitej $388,442 \times 0,25 = 97,000$ kilometrów dróg publicznych, które winny być obsadzone drzewami. Licząc, że na 1 kilometrze przy obsadzeniu dość rzadkiem zmieści się przeciętnie 150 drzew, obsadzenie dróg drzewami przysporzy Rzeczypospolitej $150 \times 9700 =$ ok. 15 milionów drzew, co stanowić będzie poważną pozycję w naszym drzewostanie.

Wreszcie należy podkreślić w ustawie z dnia 7.X. 21 r. wysokie sankcje karne za przekroczenie przepisów ustawowych oraz przepisów wydanych na jej zasadzie lub z jej upoważnienia.

Dotychczas przekroczenia tego rodzaju karane były śmiesznie małemi grzywnami; obecnie kara za przekroczenie przepisów porządkowych na drogach publicznych wynosić może do 100.000 mk. albo areszt do dwóch miesięcy; w razie dalszego spadku waluty wysokość grzywny może być przez Radę Ministrów odpowiednio powiększona.

Zarządy drogowe mają więc oręż w ręku, aby ukrócić takie bolączki, jak nieostrożna jazda samochodowa, jak bezmyślne psucie drzew przydrożnych, jak zaorywanie dróg i t. d.

Kary mają być wymierzane w porządku administracyjnym przez władze administracyjne pierwszej instancji, które na zasadzie

doniesienia organów, do których obowiązku należy przestrzeganie przepisów porządkowych na drogach, wymierza karę bez dochodzenia wstępnego przy przekroczeniach mniejszej wagi, karanych do wysokości 10.000 mk., a przy przekroczeniach cięższych, karanych grzywnami wyżej 10.000 mk., — po przeprowadzeniu dochodzenia administracyjnego.

Osądzonemu w drodze administracyjnej, w myśl zasad Ustawy Konstytucyjnej Polskiej, służy prawo odwołania się do sądu.

Wreszcie zaznaczyć trzeba, że jeżeli sprawcy szkody, wyrządzonej na drodze, nie zostaną wykryci, a znamiona i charakter szkody wskazują, że wyrządziła je ludność miejscowa, wtedy za szkodę odpowiada cała wieś, osada lub miasto, na których terenie szkody dokonano; dzięki temu może być np., ukrócone tak niekulturalne zjawisko, jak bezmyślne i barbarzyńskie psucie i niszczenie drzew przydrożnych, obdzieranie ich z kory i t. p., które w wielu miejscach widzimy na drogach, a które zwykle dokonywa miejscowa ludność, a przede wszystkim puszczane somopas dzieci.

Oto w głównych zarysach zasady prawodawstwa drogowego *polskiego*, obowiązującego na terenie *całej* Rzeczypospolitej. Jako ramowe, wymaga to ustawodawstwo bardzo wielu rozporządzeń wykonawczych oraz uzupełnień, które dadzą w ramach tych ustaw ustawy miejscowe wojewódzkie.

Rozporządzenia te i ustawy miejscowe zjawiać się będą z biegiem czasu w miarę tego, jak życie będzie tego wymagało: rozwinięcie tych ustaw i zastosowanie ich w życiu będzie trwało całe dziesiątki lat; również całe dziesiątki lat trzeba będzie czekać na rezultaty, jakie się osiągnie przez zastosowanie prawodawstwa drogowego; gospodarka drogowa jest niewdzięczna pod tym względem, że tak długo każe czekać na rezultaty.

W rozdziale VII podajemy w całości zasadnicze ustawy drogowe oraz wykaz rozporządzeń ważniejszych, jakie od powstania Państwa Polskiego w dziedzynie gospodarki drogowej zostały wydane i dotychczas częściowo lub w całości obowiązują.
