

III.

Okres przejściowy gospodarki drogowej w Polsce (1918—1922 r.).

Pierwsze lata istnienia Rzeczypospolitej w gospodarce drogowej, jak i w innych dziedzinach gospodarki technicznej, nie mogą się pochwalić wynikami dodatnimi.

Przyczyny tego widzimy: 1) w nieodzownym przy tworzeniu się nowego państwa chaosie organizacyjnym: niestabilny system administracyjny, niestalenie kompetencji władz, brak odpowiednich ludzi dla objęcia różnych stanowisk administracyjnych i fachowych, brak samorządów miejscowych lub niewyrobienie ich i tym podobne okoliczności składają się na ten chaos organizacyjny. Należy jednak podkreślić, że pod tym względem w ostatnich czasach nastąpiło znaczne polepszenie się stosunków.

2) w warunkach ekonomicznych Państwa; dzięki tym warunkom w ciągu 1919—1922 r. waluta szybciej lub wolniej, ale ciągle spadała; gospodarka drogowa, polegająca na wykonywaniu pewnych robót, dzięki temu postawiona była w warunki wysoce nienormalne; koszty robót, ustalone dziś, w ciągu kilku miesięcy wzrastały kilka, a czasami kilkanaście razy; budżetowanie prawidłowe było niemożliwe; doasygnowanie dodatkowych kredytów nigdy nie było w odpowiednim stosunku do spadku waluty; dzięki czemu projektowane roboty nigdy w całości nie mogły być wykonane, a musiały być redukowane, bądź rozkładane na dłuższy okres czasu; często kredyty wystarczały zaledwie na utrzymanie personelu drogowego.

3) w warunkach politycznych, w jakich państwo w tym okresie się znajdowało; prowadzone przez cały prawie ten okres do po-

lowy 1920 r. walki z Niemcami, Ukraińcami i bolszewikami nie mogły wpływać dobrze na gospodarkę drogową: walki te w wielu razach gospodarkę drogową wstrzymywały na jakiś czas, a wojna z bolszewikami i ich najście w 1920 r. na ogromnych połaciach Rzeczypospolitej gospodarkę drogową zorganizowaną i puszczoną w ruch zniszczyły i wyrządziły ogromne szkody: w zniszczonych np. mostach szkody te wyrażają się w kilkudziesięciu większych mostach ogólnej długości przeszło 60 kilometrów.

Przechodzimy do poszczególnych dzielnic.

W b. zaborze Pruskim gospodarka drogowa w istocie swej nie uległa zmianie.

Ogólny nadzór nad działalnością samorządów w gospodarce drogowej aż do chwili zlikwidowania Ministerstwa b. dzielnicy Pruskiej należał do Departamentu Robót Publicznych tego Ministerstwa, po jego zlikwidowaniu przeszedł od 1 czerwca 1922 r. do Ministerstwa Robót Publicznych.

Funkcje samorządów prowincjonalnych w gospodarce drogowej objęły samorzady wojewódzkie, które w dzielnicy pruskiej noszą tymczasową nazwę „Starostw Krajowych“. Jedno starostwo krajowe istnieje w Poznaniu dla województwa Poznańskiego, drugie w Toruniu dla województwa Pomorskiego.

Zakres działania samorządów powiatowych i gminnych w gospodarce drogowej pozostał bez zmiany.

Naturalnie zarówno samorzady jak i samorządowe urzędy drogowe zostały spolszczone.

Potrzeba tego zaszła i z tego powodu, że instytucje te były używane przez Niemców w celach politycznych i poobсадzane były przez Niemców, którzy pozostać dalej na tych stanowiskach nie mogli.

Obsadzenie przez Polaków stanowisk w służbie drogowej musiało być wykonane pospiesznie i z tego względu dobór ludzi nie zawsze był odpowiedni;—zjawisko to zresztą powtarza się w innych dziedzinach administracji.

Jak i przed rokiem 1918 tym prawie wszystkie drogi prowincjonalne znajdują się w rękach powiatowych samorządów; tylko 3—4 powiaty województwa Poznańskiego w chwili obecnej posiada drogi w administracji samorządu wojewódzkiego (Starostwa Krajowego), a Starostwo Krajowe województwa Pomorskiego w swoim zarządzie posiada kilka dróg łącznej długości kilkuset km., reszta zaś znajduje się w zarządzie samorządów powiatowych. Z powodów dewaluacji waluty utrzymanie dróg nie mogło być wykonywa-

ne jak się należy, gdyż nie mogło być mowy o budżecie i planie robót przy codziennie się zmieniającej wartości pieniędzy.

W b. zaborze austriackim pierwszy okres istnienia Rzeczypospolitej zbyt wielkich zmian w gospodarce drogowej nie przyniósł. Przedewszystkiem na Śląsku Cieszyńskim ze względu na przyznanie przez Sejm autonomji wojewódzkiej Śląskiej *) gospodarka drogowa na razie pozostała bez zmiany i przez Naczelną Radę Ludową jest wykonywana na mocy dawnych ustaw austriackich i miejscowych krajowych, aż do czasu powołania do życia samorządu wojewódzkiego Śląskiego.

Co się tyczy Galicji, zarząd dróg powiatowych i gminnych I klasy oraz gminnych II klasy pozostał bez zmiany w rękach Rad powiatowych i gmin. Ponieważ b. Wydział Krajowy dla Galicji przestał istnieć, drogi krajowe objął rząd, a funkcjonariuszów drogowych przejął na swój etat; wydatki na utrzymanie dróg krajowych również łoży zaliczkowo rząd. W pierwszym więc okresie istnienia Rzeczypospolitej w ręku administracji państwowej znalazły się drogi państwowe i krajowe.

Istniejące odrębne i równoległe zarządy tych dróg: kierownictwa Okręgów budowniczych t. j. zarządy okręgowe dróg państwowych i zarządy okręgowe dróg krajowych w r. 1921-ym zostały złączone, przytem utworzone zostały zarządy drogowe obejmujące zarząd dróg zarówno krajowych, jak państwowych. Zarządy te obejmują 1, 2 lub 3 powiaty w zależności od ilości dróg oraz warunków miejscowych i składają się z jednego, dwóch lub najwyżej trzech inżynierów z odpowiednią ilością konduktorów i dozorców drogowych.

Zarządów takich jest w województwie Krakowskiem	10
Lwowskiem	12
Stanisławowskiem	8
Tarnopolskiem	7

Razem 37 na 78 powiatów; zarządy te również zajmują się zarządem gmachów państwowych.

Jako 2-ga instancja dla gospodarki drogowej w każdym województwie znajduje się Dyrekcja Okręgowa Robót Publicznych, wchodząca w skład Urzędu Wojewódzkiego, jednak posiadająca du-

*) Patrz Dz. Ust. Rzeczypospol. № 73/20 r. p. 497.

żą autonomję; w składzie Dyrekcji Robót Publicznych znajduje się oddział drogowy.

Dyrekcje Okręgowe Robót Publicznych są władzą nadzorczą dla Rad Powiatowych, a podlegają Ministerstwu Robót Publicznych, które dla spraw drogowych stanowi trzecią i ostatnią instancję.

Na terenie b. Królestwa Kongresowego wraz z powiatami Białostockim, Bielskim i Sokólskim, w okresie przejściowym 1918 — 1921 r. organizacja gospodarki drogowej opierała się na Dekrecie Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. p. p. Nr. 14 poz. 149), który niejako usankcjonował organizację administracji drogowej, pozostawioną w części Królestwa Kongresowego okupowanej przez Niemców w chwili odzyskania niepodległości przez Polskę w listopadzie 1918 roku i rozszerzył to urządzenie na całe Królestwo Kongresowe i powiaty Białostocki, Bielski i Sokólski.

Zarządzenie to miało charakter tymczasowy, zresztą uwidocz-niony w tytule Dekretu („Tymczasowe przepisy o utrzymaniu dróg kołowych“). Drogi kołowe podzielone zostały na dwie kategorie; drogi powiatowe i drogi gminne. Drogi powiatowe przekazane zostały sejmikom powiatowym; na utrzymanie ich mają dawać 20% kosztów—adjacenci, powiaty—50% i państwo 30%. Normy te obowiązujące, bo ściśle określone, w wielu wypadkach były nieracjonalne i były przyczyną pogorszenia się stanu dróg. Ministerstwo R. P. przydziałało do wydziałów powiatowych dla prowadzenia gospodarki drogowej inżynierów i techników państwowych, a dozorców i dróżników mianowały wydziały powiatowe.

Dekret z dnia 7 lutego 1919 r., obowiązujący tylko dla Kongresówki, miał krępujące i szkodliwe normy, według których miały być pokrywane koszty budowy i utrzymania dróg; nie mógł on w okresie 1919—1920 r. dać żadnych dodatnich rezultatów, gdyż 1919-ty rok został stracony dla gospodarki drogowej z powodu, że Sejmiki dopiero w drugiej jego połowie zaczęły się organizować na dobre, zaś 1920-ty rok stracony został popierwsze z powodu katastrofального spadku waluty, uniemożliwiającego wykonywanie poważniejszych robót i z powodu najścia bolszewickiego, które oprócz wielkich szkód w zniszczonych drogach i popalonych mostach, na dłuższy okres czasu zdeorganizowało gospodarkę drogową z powodu działań wojennych, ewakuacyj i reewakuacyj oraz z powodu, że znaczna część personelu bądź wstąpiła w charakterze ochotników do wojska, bądź też została wydelegowana do odbudowy zniszczonych mostów.

Rok 1921 stanowiący poniekąd przejście od gospodarki podług zasad Dekretu z dnia 7 lutego 1919 roku, do gospodarki w myśl zasad nowej ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1920 r., o której pomówimy szczegółowo dalej, również na wpół stracony został, gdyż dalszy, już znacznie gwałtowniejszy spadek waluty spowodował, że sumy budżetowe nawet w ciągu roku powiększone wystarczyły zaledwie na wykonanie może $\frac{1}{10}$ części niezbędnych robót.

Mimo tych wszystkich nieprzyjaznych warunków gospodarka drogowa wielu powiatów dowiodła, że samorząd polski nawet tak niewykształcony i nieurobiony, jak obecnie, może się uporać z nią i nawet może dać piękne rezultaty. Szczególnie dobre rezultaty gospodarki drogowej dały powiaty na północy Kongresówki położone; wogóle w byłej okupacji niemieckiej wyniki gospodarki samorządów są znacznie lepsze, niż na południu Kongresówki, gdzie samorząd z małemi wyjątkami rozwija się znacznie gorzej.

Podkreślić również tu należy zgubny wpływ tego zamętu politycznego i walk partyjnych, które miały miejsce w r. 1919-ym i które przedostały się do samorządów powiatowych w pierwszym okresie jego życia; dzięki temu do pracy w samorządzie powiatowym i gminnym powołane zostały w bardzo wielu wypadkach nie te osoby, które należało powołać ze względu na ich kwalifikacje i zdolność do pracy w sprawach samorządowych, a te, które miały poparcie wpływowych partij politycznych; w wielu wypadkach wprowadzenie polityki do samorządu spowodowało zdolność do pracy wielu ciał samorządowych niemal do zera.

Jak społeczeństwo odczuwa potrzebę ulepszenia dróg, dowodzi fakt, że mimo takich nieprzyjaznych warunków dla gospodarki drogowej szereg powiatów rozpoczął na samym początku swego istnienia w 1919 r. budowę nowych dróg. W roku tym kilkadziesiąt sejmików powiatowych uchwaliło budowę około 3.000 km. nowych dróg bitych.

Z początku sejmiki niebardzo się kwapiły ze zbieraniem własnych funduszków na ten cel i budowę nowych dróg opierały na dotacjach i pożyczkach państwowych, już jednak w 1921-ym roku widząc, że od Rządu wielkiej pomocy pieniężnej nie mogą otrzymać, zaczęły sobie radzić, nakładając opłaty na współobywateli, często wbrew tendencji Ministerstwa Skarbu, które wtedy na znacznie-sze opodatkowanie podatkami komunalnemi się nie zgadzało, z obawy, by siła płatnicza podatników przez to się nie zmniejszała.

Mimo nadzwyczaj nieprzyjaznych warunków w okresie 1919—1921 r. na terenie Kongresówki wybudowano w różnych powiatach kilkaset kilometrów nowych dróg bitych.

Z tego widzimy, że społeczeństwo bardzo odczuwa potrzebę zaradzenia brakom w komunikacji kołowej.

Nadzór nad gospodarką drogową sejmików powiatowych mają Dyrekcje Okręgowe Robót Publicznych, wchodzące w skład Urzędów Wojewódzkich i posiadające dla spraw drogowych oddziały drogowe.

Najgorzej sprawa gospodarki drogowej w okresie 1919—1921 r. przedstawiała się na Kresach Wschodnich.

Po ich odzyskaniu w 1919 r. została zorganizowana administracja cywilna Ziemi Wschodnich. Na czele stanął Zarząd Cywilny Ziemi Wschodnich w Wilnie, w skład którego wchodziła Sekcja techniczna, która zajmowała się między innymi sprawami technicznymi również gospodarką drogową. Przy każdym starostwie mianowani byli inżynierowie powiatowi, którzy oprócz utrzymania i zarządu gmachami państwowymi, obowiązani byli prowadzić gospodarkę drogową w powiecie. Inżynierowie ci prowadzili gospodarkę zarówno na drogach państwowych (według ustaw rosyjskich) jak i samorządowych (ziemskich).

Nad działalnością inżynierów powiatowych czuwali inżynierowie okręgowi po jednym na 4—5 powiatów.

W czasie inwazji bolszewickiej w 1920 r. w lecie cała administracja ziem wschodnich została ewakuowana i rozpoczęta gospodarka drogowa zniweczona.

Po ponownem odzyskaniu ziem wschodnich w związku z organizacją ogólnej administracji została również zorganizowana, a właściwie wznowiona administracja drogowa z tą tylko różnicą, że zostały zorganizowane przy województwach wschodnich (Nowogródzkiem, Poleskiem i Wołyńskiem) Dyrekcje Okręgowe Robót Publicznych z oddziałami drogowymi, jako druga instancja dla spraw drogowych.

Zarówno w okresie przed najściem bolszewickim, jak i w okresie pobolszewickim w 1920 i w r. 1921-tym gospodarka drogowa na tych ziemiach nie mogła wiele zdziałać, już to z powodu okresu organizacyjnego administracji drogowej, już to z powodu braku odpowiedniego personelu, już to z powodu braku kredytów, których uzyskanie przewlekło się, a uzyskane wreszcie kredyty z powodu spadku waluty były już niewystarczające.

Na Kresach wschodnich zarówno drogi bite jak gruntowe wraz z mostami, zniszczone podczas wojny europejskiej, nie odbudowane przez okupantów, a naprawiane prowizorycznie (np. drogi bite naprawiane drzewem lub innemi przypadkowemi materiałami), znajdują się prawie wszędzie w stanie złym; najgorzej przedstawia się sprawa z mostami, które w czasie ciągłych zmian frontu poważnie zostały zniszczone i obecnie wymagają odbudowy.

Stan dotychczasowy gospodarki drogowej w różnych dzielnicach Rzeczypospolitej w sposób poglądowy przedstawiony jest na tablicy III gęstości dróg bitych na str. 66.

Zaznaczyć należy, że ilość dróg bitych z powodu braku ścisłej statystyki wogóle, a dla byłego zaboru pruskiego w szczególności, podana jest w przybliżeniu z dokładnością do 5%.

Podział dróg na kategorie stosownie do obowiązującej obecnie ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1920 r. nie został wszędzie jeszcze przeprowadzony i dlatego w tablicy uwidoczniiony jest tylko podział na drogi państwowe i wojewódzkie.

Wnioski z tablicy będą wysnute w rozdziale następnym.

T A B L I C A I I I gęstości dróg bitych w Polsce w r. 1922.

DZIELNICE	Województwo	Powierzchnia km. ²	Zaludnienie w tysiącach mieszkańców podług stanu w 1921 r. (danetyczne spisu 1.8.21 r.)	Drogi państwowe			Drogi wojewódzkie			Długość dróg bitych i brukowanych	
				Ogólna długość km.	w t e m		Ogólna długość km.	w t e m		na 1 km. ²	na 1000 mszk.
					bitych i bruk. w km.	gruntowych km.		bitych i bruk. w km.	gruntowych km.		
B. zabór pruski (ze Śląskiem Cieszyńskim)	1. Poznańskie 2. Pomorskie 3. Śląskie	26558 16374 4234	1970,8 941,5 1123,5	1300 810 ?	— 810 ?	?	?	?	?	11300 2900	0,299 3,401
B. Galicja	4. Krakowskie 5. Łódzkie 6. Śląskowaśląskie 7. Tarnopolskie	17448 27024 18368 16240	1986,1 2724,3 1834,6 1419,4	953 1207 660 816	941 1098 660 683	12 109 133	3132 1068 844 620 600	1055 744 561 470	13 100(?) 50(?) 130(?)	16300	0,206 2,153
B. Kongresówka (bez 4 powiatów łódzkich a z powiatami sokoliskim, bielskoctckim, bialskim, grodzickim, wolkowskim i białowieskim)	8. Warszawskie (z m. Warszawą) 9. Łódzkie 10. Kieleckie 11. Lubelskie 12. Białostockie	29431 (121) 19034 25736 31160 32518	3042,4 (931,2) 2256,7 2237,2 2990,1 1295,1	1350 1283 708 894 1031 1295	67 50 42 235 233	5193 725 1242 1189 513	1021 666 747 501 484	203 59 495 688 329	11600	0,084 1,033	
Kresy Wschodnie	13. Nowogródzkie 14. Poleskie 15. Wołyńskie	38190 41463 29043	1296,4 865,0 1501,5	1771 1710 1823	433 571 621	3179 1338 1139 702	2541 674 734 1133	145 32 26 87	2396 642 708 1046	1800	0,017 0,491
Obszar t. zw. Litwy Środkowej (z pasem neutralnym)	16. Ziemia Wileńska	14721	510,0	?	?	?	?	?	?	100	0,007 0,196
Dla całej Rzeczypospolitej:		388442	26896,4	16388	12328	4060	10856	6394	4472	44.000	0,113 1,635

Długości dróg są podane w przybliżeniu; dokładna statystyka nie jest jeszcze zestawiona. Długość dróg bitych powiatowych i gminnych nie jest jeszcze ustalona.

U W A G I

Długości dróg są podane w przybliżeniu; dokładna statystyka nie jest jeszcze zestawiona. Długość dróg bitych powiatowych i gminnych nie jest jeszcze ustalona.

U W A G I