

# Ustrój Administracji Drogowej w Polsce.

Referat Inż. M. Nestorowicza dla Nadzwyczajnego Komisarjatu Oszczędnościowego przy Radzie Ministrów.

(Ciąg dalszy).

Jeżeli chodzi o stanowisko pracowników fachowych, — właśnie było ono za tem, aby reformy w administracji drogowej zaprowadzić, nie czekając na powstanie samorządu wojewódzkiego, wyodrębnić zarząd dróg państwowych i utrzymywać go w rękach organów państwowych a dla dróg samorządowych zorganizować zarządy drogowe złożone z funkcjonariuszów samorządowych.

Przy przydzieleniu inżyniera państwowego do Wydziału powiatowego, mogą wynikać nieporozumienia służbowe na tle stosunku tego inżyniera z jednej strony do Wydziału powiatowego, a do Dyrekcyj Okręgowych Rob. Publ. z drugiej strony.

Jest rzeczą naturalną, że stosunki służbowe takiego inżyniera są więcej skomplikowane niż gdzieindziej i że przy braku dokładnych instrukcyj służbowych mogą mieć miejsce różne nieporozumienia służbowe.

Nieporozumienia te w latach ubiegłych bardzo często wynikały również z powodu wielu rozporządzeń, przepisów i instrukcyj nieprzemyślanych, bardzo często zmienianych, określających stosunki służbowe urzędników Starostw i stosowanych szablono do inżynierów drogowych, mimo, że charakter ich służbowy i fachowy różni się bardzo od charakteru służbowego innych urzędników Starostw. Należy podkreślić, że w sferach administracyjnych jest brak zrozumienia konieczności wyodrębnienia warunków służbowych techników i chęć stosowania do wszystkich bez wyjątku urzędników jednego i tego samego szablonu.

Najwięcej jednak nieporozumień i tarć między inżynierami i starostami wynika na tle osobistem; szczególnie na tle chęci bez względu na podporządkowania sobie wszystkich urzędników.

Nie brak nieporozumień, wynikających z powodu braku taktu jednej lub drugiej strony.

Najmniej stosunkowo nieporozumień jest na tle nieudolności inżynierów, mimo, że personel organizowany był naprędce i na stanowiska inżynierów drogowych powoływani byli ludzie, którzy pracowali w innych gałęziach techniki i przedtem nie pracowali w służbie publicznej.

Z biegiem czasu stosunki służbowe inżynierów drogowych układały się znośniej i w ostatnich czasach tarć i nieporozumień na tle służbowym jest stosunkowo mało.

Ze względów oszczędnościowych dodani do pomocy inżynierom drogowym technicy - sekretarze prawie w połowie powiatów dawniej Kongresówki zostali zredukowani; niektóre Wydziały powiatowe przejęły ich na swój etat, o ile zachodziła potrzeba utrzymania tych pracowników, ze względu na duży zakres pracy na drogach samorządowych.

Zaznaczyć należy, że wobec niskich płac inżynierów drogowych wiele sejmików (nie wszystkie) już oddawna, bo od 1919 r., uchwała dla inżynierów drogowych dobrowolnie dodatki sejmikowe.

Dodatki te bywają różnej wysokości; bywają pojedyncze wypadki, że dochodzą do 100% i nawet 150% pborów płaconych przez Państwo (VI lub VII kat. płac urzędniczych); w większości wypadków dodatki te nie przekraczają 50—75% pborów.

Zwykle przyznawane są dodatki (a szczególnie w wyższej normie) przez te Wydziały, które widzą ze strony inżynierów energję, pracowitość i umiejętność prowadzenia robót i t. p. zalety, dające poważne oszczędności w gospodarce drogowej i odpowiedni efekt realny.

O ile roboty są wykonywane we własnym zarządzie (t. j. t. zw. sposobem gospodarczym), pracy w tym wypadku inżynier ma znacznie więcej: normalny czas pracy dziennej trwa nie 8, a 12 i więcej godzin, inżynier więcej zużywa energii; sejmiki zwykle te okoliczności oceniają i uchwalają wyższe do-

datki, niż w wypadkach, gdy roboty drogowe są oddawane przedsiębiorstwom.

Do prowadzenia robót gospodarczym sposobem inżynierowie są obowiązani, a sejmiki bynajmniej nie mają obowiązku wypłacać dodatki; Ministerstwo Robót Publicznych jeszcze w 1919 r. zgodziło się, aby takie dodatki były wypłacane inżynierom drogowym, ale bynajmniej tego nie żądało<sup>1)</sup>.

Sprawę zupełnie wyraźnie postawił pod tym względem okólnik Ministerstwa Robót Publicz. z 1919 r. (Nr. IV/2—6744). Jakie niedostateczne pod tym względem panuje uświadomienie w sferach samorządowych, dowodzi tego np. następujący ustęp referatu starosty M. Jaroszyńskiego, wybitnego samorządowca, wygłoszonego na posiedzeniu Rady Zjazdów Samorządu Ziemińskiego<sup>2)</sup>:

„Na ukształtowanie się formy powiatowych zarządów drogowych decydujący wpływ wywarło Ministerstwo Robót Publicznych. Wpływ to niestety nie zawsze dodatni. Mam tu na myśli przede wszystkim owo wyraźnie sprecyzowane i konsekwentnie przeprowadzone stanowisko Ministerstwa, w myśl którego państwowy personel techniczno-drogowy utrzymywany w powiatach nie ma obowiązku prowadzić gospodarczym sposobem robót drogowych. Innymi słowy, o ile państwowy inżynier drogowy kieruje robotami drogowymi, prowadzonymi sposobem gospodarczym przez powiatowe Związki, winien być za to osobno wynagradzany“.

Tenże autor w tymże referacie dalej pisze:

„Jeżeli się zważy, jak wielkie znaczenie przy prowadzeniu robót sposobem gospodarczym przedstawiają zdolności organizacyjne i energia kierownika, dochodzi się do wniosku, że odpowiedniemu kierownikowi warto zapłacić bardzo dużo, aby tem taniej prowadzić roboty. Z egoistycznego stanowiska powiatowych Związków należy uznać, że dodatki, wypłacane państwowym inżynierom w powiatach, prowadzących roboty drogowe na szeroką skalę, w zależności od zakresu robót i indywidualnej wartości inżyniera nie są za wysokie; samorząd nie jest w tym wypadku rozrzutny, natomiast rozrzutne jest Państwo: za co bowiem płaci owe 100% uposażenia? Czynności nadzorcze i sprawozdawcze, wynikające ze stanowiska państwowych inżynierów drogowych są minimalne“.

Widzimy z powyższego ustępu, że starosta p. M. Jaroszyński właściwie zgadza się z zasadą wypłacania dodatków specjalnych inżynierom drogowym, w motywach jednak popełnia błąd.

Państwo, płacąc pobory inżynierom drogowym, przydzieliło ich do Wydziałów powiatowych „dla wykonania robót na drogach powiatowych i dla nadzoru nad stanem dróg gminnych i technicznego kierownictwa gospodarką na tychże drogach“. Tak dosłownie określa ich czynności art. 6 Dekretu z dnia 7. listopada 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o zarządzie drogami kołowemi (Dz. Pr. Nr. 14/1919 r. p. 149) w okresie przejściowym, obowiązujący jeszcze dotychczas.

Więc nietylko czynności nadzorcze i sprawozdawcze obowiązują inżynierów drogowych za płacone im przez Państwo pensje.

Trudno jest stwierdzić rozrzutność Państwa w opłacaniu pborów inżynierów drogowych, gdyż ludzie ci są bardzo dobrze

<sup>1)</sup> Jak twierdzi p. Starosta Jaroszyński w swoim referacie p. t. „Oszczędność w organizacji administracji powiatowych Związków komunalnych“.

<sup>2)</sup> Patrz ref. p. t. „Oszczędności w organizacji i t. d.“ — j. w. Podkreślenia w cytowanym ustępie są zrobione przez autora niniejszego referatu.



wyzyskani przez samorządy nawet w tym wypadku, jeżeli samorząd za prowadzenie robót sposobem gospodarczym dopłaca nawet 150% ich poborów państwowych; Rząd powinien w zasadzie, — jak to ma miejsce we wszystkich postępowych państwach — udzielać samorządom znacznych zapomóg na cele drogowe; obecnie z powodu sanacji Skarbu nie udziela ich prawie, więc opłacenie poborów inżyniera drogowego możnaby uważać za rodzaj zapomogi dla samorządu.

Zresztą dla konsekwencji należałoby zastanowić się, przy rozpatrywaniu sprawy oszczędności w samorządzie, również nad analogicznymi dodatkami wypłacanymi przez samorząd powiatowy starostom, którzy od Rządu pobierają całkowite pobyry VII, VI lub V kat., a którym sejniki uchwały również dopłaty w wysokościach sięgających 100% ich poborów państwowych.

Zaznaczyć należy, że nawet na służbie państwowej inżynierowie za prowadzenie większych robót mogą otrzymywać specjalne dodatki, przewidziane w ustawie o płacach urzędniczych.

Wypłacanie dodatków inżynierom prowadzącym poważniejsze roboty uzasadnione jest tem, że warunki pracy takich inżynierów-urzędników zasadniczo się różnią od warunków pracy przeciętnych urzędników administracyjnych. — O ile praca tych ostatnich, po większej części, zamyka się w ramach przepisanej ilości godzin urzędowych, o tyle praca inżynierów, prowadzących poważniejsze roboty trwa bardzo długo — 10 do 14 godzin, jest wyczerpująca i zużywająca energję i żywotne siły człowieka. Prowadzenie robót sposobem gospodarczym pracę tę powiększa, zmuszając do prowadzenia drobniagowej rachunkowości, bezpośrednich stosunków z robotnikami, wypłat i t. p.

Wracając do obecnego stanu administracji drogowej na terenie b. Kongresówki zauważyć należy, że w ostatnich 2 latach niektóre powiaty powołały do pracy na drogach samorządowych i częściowo do innych funkcji technicznych (np. budowlanych) własny personel techniczny. Ten personel został w niektórych powiatach podporządkowany państwowemu inżynierowi drogowemu, w niektórych powiatach zostały utworzone zarządy dla dróg samorządowych niezależne od państwowych inżynierów drogowych, których funkcja została sprowadzona do zarządu drogami państwowymi. Takich wypadków na całym terenie jest niewiele (3 — 4).

Wreszcie niektóre (5 — 6 na całą Kongresówkę) samorządy powiatowe wystąpiły z żądaniem zredukowania państwowych inżynierów drogowych i techników i utworzenia samorządowych zarządów drogowych. W jednym wypadku (pow. Będziński) Ministerstwo Robót Publ. zredukowało swego inżyniera i zarząd wszystkich dróg znajduje się w rękach zarządu drogowego, znajdującego się całkowicie na etacie sejmiku powiatowego.

Pozatem są wypadki w odwrotnym kierunku: w powiecie Kieleckim zarząd dróg państwowych został wyodrębniony przed 3 laty z powodu nieudolnej gospodarki tego samorządu i ten państwowy zarząd administruje tam również drogami samorządowymi.

W powiecie Warszawskim w celu przyprowadzenia dróg państwowych pod Warszawą do porządku, wobec wielkiego zakresu robót zaszła konieczność 3 lata temu utworzenia samodzielnego państwowego Kierownictwa przebudowy dróg państwowych pod Warszawą, tembardziej, że sejmik Warszawski w owym czasie sprawom drogowym nie poświęcał dużo uwagi.

Należy zauważyć, że w większości wypadków dążność samorządów powiatowych do zredukowania państwowego inżyniera drogowego i powołania własnego personelu technicznego zjawia się w tych powiatach, w których miały miejsce nieporozumienia między inżynierami drogowymi i Wydziałami powiatowymi lub starostami, przytem nieporozumienia te wynikały najczęściej na tle osobistem; były też wypadki, że starano się o zredukowanie państwowego inżyniera, aby zamiast niego na etacie sejmiku powołać niewykwalifikowanego pracownika, protegowanego przez miejscowe osoby wpływowe.

Jakie zmiany w obecnej administracji drogowej na te-

renie b. Kongresówki należałoby przeprowadzić, zastanowimy się w rozdziale IV niniejszego referatu.

#### 5. Na terenie 4 województw wschodnich:

Wileńskiego, Nowogródzkiego, Poleskiego i Wołyńskiego administracja drogowa zorganizowana jest w sposób następujący: Jako organy II instancji Ministerstwa Robót Publicznych działają Okręg. Dyr. R. P. wchodzące do składu urzędów wojewódzkich.

Zakres działania ich oddziałów drogowych: zarząd drogami państwowymi, które na tym terenie znajdują się w administracji państwowej, oraz nadzór nad gospodarką drogową samorządów powiatowych.

Obsada oddziałów drogowych w tych Dyrekcjach Robót Publicznych waha się od 2 inżynierów (Dyrekcja Nowogródzka) do 4 inżynierów (Wilno). Trudności mieszkaniowe i niedostateczne zabezpieczenie materialne są przyczyną, że bardzo trudno znaleźć odpowiednich ludzi chętnych do pracy w takich warunkach; to też inżynierowie zmieniają się bardzo często, gdyż prawie każdy uważa te stanowiska za przejściowe i porzuca je przy pierwszej sposobności.

Dla zarządu drogami państwowymi w I instancji — do starostw są przydzieleni inżynierowie drogowi i technicy. W większych powiatach jest inżynier i technik, w mniejszych tylko inżynier lub tylko technik.

Ten personel techniczny prowadzi administrację dróg państwowych na terenie powiatu oraz używany jest przez Starostwa do załatwiania innych czynności technicznych (np. dla dochodzeń wodno - prawnych).

W razie budowy większych mostów lub budowy dróg, wymagających wyłącznego poświęcenia się tym robotom, powoływani są specjaliści kierownicy robót, opłacani z kredytów rzeczowych, zależni bezpośrednio od Dyrekcji Okręgowych.

Samorządy powiatowe powołane są do życia niedawno. — Działalność ich na polu gospodarki drogowej jest naogół dość nikła, aczkolwiek i tu nie brak wyjątków wybitnych (np. powiat Krzemieniecki dzięki miejscowemu staroście p. Robakiewiczowi). Na razie działalność ich sprowadza się do odbudowy i naprawy mostów (drewnianych), rzadziej do uporządkowania jezdni.

Niektóre sejniki powołały własny personel techniczny — takich sejników na obszarze 4 województw jest zaledwie 4—5; inne sporadycznie, bądź stale korzystają z personelu państwowego.

### III.

#### Przyszły Ustrój Administracji Drogowej.

W rozdziale niniejszym zastanowimy się nad ustrojem administracji drogowej, jaki byłby najodpowiedniejszy w naszych warunkach, zgodny z tendencją polskich ustaw drogowych i przystosowany do ustroju administracyjnego i zakresu działania przyszłych samorządów w przypuszczeniu, że samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie zostały wprowadzone w życie.

W rozdziale IV zastanowimy się jakie ulepszenia i reorganizacje należałoby zrobić w okresie przejściowym — do czasu wprowadzenia nowych ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, mając na uwadze ustrój administracji drogowej, jaki winien być wprowadzony w przyszłości po wprowadzeniu w życie ustaw samorządowych, i czyniąc jedynie takie zmiany, które umożliwiłyby stopniowe przejście do przyszłego ostatecznego ustroju administracji drogowej.

Uwagi ogólne. Rola Rządu i samorządów w administracji drogowej.

III-ci Międzynarodowy Kongres Drogowy w 1913 r. w Londynie, który specjalnie zajmował się sprawą administracji i ustawodawstwa drogowego, między innemi powziął postanowienia następujące: „System administracji drogowej w każdym kraju winien być dostosowany do ogólnego systemu administracji tego kraju i do zdolności administracyjnych jego ludności.



Nie można ustalić jednego prawidła, któreby miało ogólne zastosowanie i które określałoby stopień centralizacji lub decentralizacji najbardziej odpowiedni dla każdego kraju.

Jako zasadę, mogącą mieć ogólne zastosowanie, można przyjąć, że każda samodzielna jednostka administracji drogowej winna obejmować takie terytorjum i rozporządzać takimi środkami, aby mieć możność powoływać do prowadzenia gospodarki drogowej dobrze opłacani i dobrze przygotowani personel techniczny.

Co się tyczy wydatków na budowę i utrzymanie dróg należy, aby we wszystkich krajach wydatki na budowę i utrzymanie dróg stanowiących główne arterje komunikacyjne pomiędzy znacznymi miastami i dróg służących dla ruchu na dalsze przestrzenie, ponosił, jeżeli nie całkowicie (co jest niezbędne w niektórych krajach), to w przeważnej części Skarb Państwa, bez względu na to, czy drogi te są administrowane przez organy rządowe czy samorządowe; w razie, gdyby drogi te pozostawały w zarządzie miejscowych samorządów, należy dążyć do tego, aby Rząd centralny miał kontrolę nad wydatkami i nad użyciem sum, asygnowanych przez Skarb Państwa<sup>4</sup>.

Z powyższych uchwał III-go Międzynarodowego Kongresu Drogowego, który składał się z wybitnych znawców sprawy drogowej z całego kulturalnego świata, widzimy, że administracja drogowa nie może być zorganizowana we wszystkich państwach na jednakowych zasadach w sposób szablony i — zależąc od zdolności administracyjnych ludności — musi być przystosowana do ogólnego systemu administracji danego państwa.

Z tej ogólnej zasady wypływa wniosek, że podział roli w administracji drogowej pomiędzy państwo i miejscowe samorządy w różnych państwach musi być różny.

Z drugiej strony w wielu krajach, stojących pod względem gospodarki drogowej bardzo wysoko, obecny ustrój administracji drogowej wytworzył się ewolucyjnie w miarę rozwoju administracji ogólnej i istnienie tego ustroju bynajmniej nie dowodzi, aby miał on być najlepszy dla danego państwa; w państwach z utrwalonym oddawna organizmem administracyjnym wszelkie zmiany w systemie administracyjnym w celu jego udoskonalenia są trudniejsze do przeprowadzenia, niż w państwach nowych z nieutrwalonym systemem administracyjnym. Z powyższego wynika zastrzeżenie, że nie wszystko, co w administracji drogowej widzimy w różnych państwach jest racjonalne dla tych państw i godne zalecenia do zastosowania w Polsce.

Przechodząc do stosunków polskich, przypomnijmy, że Ustawa Konstytucyjna przewiduje t. zw. dekoncentrację gospodarki państwowej t. j. bardzo wielki udział samorządów w rozwiązywaniu zagadnień gospodarczych, a więc i sprawy drogowej, a ustawa drogowa z dnia 10. grudnia 1920 r. podział roli w sprawach drogowych pomiędzy rząd i samorządy przeprowadziła zupełnie wyraźnie.

Na zasadzie tej ustawy rząd buduje i utrzymuje drogi państwowe, mające charakter magistralny, z funduszy państwowych, pociągając do częściowego pokrycia kosztów — w nieznacznym zresztą stosunku do ogólnych wydatków na ten cel — miejscową ludność specjalne korzyści odnoszącą z budowy i utrzymania tych dróg i wyznaczając specjalne opłaty od osób i instytucji, w znacznym stopniu przyczyniających się do zużycia dróg.

Samorządy budują i utrzymują drogi samorządowe, t. j. drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne, otrzymując w miarę możliwości finansowej państwa zapomogi od rządu.

Co do administracji drogowej — ze względu na różne stosunki administracyjne i gospodarcze w różnych dzielnicach ustawa powyższa przewiduje w szerokich granicach możność przystosowania się do miejscowych warunków i nie stwarza jednego szablonu dla całego państwa.

Przewiduje ona mianowicie, że rząd może administrować drogami państwowymi sam, bądź też może przekazywać je do administracji miejscowym samorządom, dając im na ten cel odpowiednie fundusze.

Drogami samorządowymi administrują samorządy, które — jak to ustawa pozwala — w razie potrzeby mogą korzystać

z usług państwowej służby drogowej, przytem samorządom wojewódzkim zastrzeżono prawo decyzji co do organizacji administracji wszystkich dróg samorządowych na terenie województwa i dano mu prawo bądź zatrzymania administracji dróg wojewódzkich i powiatowych w swoich rękach, bądź przekazania jej — za zezwoleniem jednak Ministerstwa Rob. Pub. — samorządom powiatowym; postanowiony przytem został warunek, że na terenie jednego powiatu może istnieć tylko jeden samorządowy zarząd drogowy; z powyższego wynika, że zarząd dróg wojewódzkich i powiatowych (zawsze wspólny bez względu na to, czy stanowi on organ wojewódzkiego czy powiatowego samorządu) jednocześnie zarządza drogami gminnymi (z wyjątkiem dróg miejskich w miastach wydzielonych z powiatów).

Powyższe ramy administracji drogowej określone przez ustawę drogową są bardzo ogólne i są dość elastyczne; można je dostosowywać do różnych warunków, z jakimi mamy do czynienia w różnych dzielnicach.

Następuje to kilka kwestyj, które poniżej rozpatrzymy.

#### Administracja dróg państwowych.

Czy administracja dróg państwowych ma się znajdować w ręku organów państwowych, czy też w ręku miejscowych samorządów — jest kwestją, co do której istnieją dwa wręcz przeciwne poglądy.

Zwolennicy odrębnej administracji państwowej dla dróg państwowych wysuwają różne względy, które wedle ich zdania przemawiają za potrzebą utrzymania takiej administracji.

Do zwolenników tej zasady zalicza się Związek inżynierów drogowych, działający na terenie b. zaboru rosyjskiego i obejmujący inżynierów drogowych znajdujących się na służbie państwowej.

Związek ten wysuwa następujące motywy, które mają przemawiać za potrzebą odrębnej administracji dróg państwowych<sup>1)</sup>:

Rząd na drogach państwowych może postawić technikę budowy i utrzymania dróg znacznie wyżej niż samorządy. Technika ta przez rząd będzie jednolicie prowadzona, gdy tymczasem samorządy mogą ją prowadzić niejednolicie. Przekazanie administracji wszystkimi drogami w Polsce samorządom (a więc i drogami państwowymi) uważane jest przez Związek za szkodliwe dla przyszłości dróg i związanego z nimi bezpieczeństwa Państwa i oprócz tego przekazanie dróg państwowych samorządom powiatowym nie osiągnęłoby oszczędności w wydatkach na cele drogowe. Wypowiada się zdanie, że wątpliwą rzeczą jest, by samorządy mogły prowadzić gospodarkę drogową lepiej niż rząd i wątpliwość tę ma potwierdzać... umieszczenie w ustawie drogowej art. 14, który przewiduje postępowanie w razie nieudanego lub wadliwego prowadzenia gospodarki drogowej przez Związki samorządowe, gdy tymczasem w tejże ustawie przewidywał tego rodzaju co do gospodarki rządowej niema (!).

Zjazd uważa tezę, że samorządy będą sprawowały zarząd drogami lepiej i taniej za błędną, gdyż „jeżeli obecnie tu i ówdzie sejmiki powiatowe istotnie przejawiają na drogach działalność intensywniejszą, są to tylko objawy sporadyczne i wywołane nienormalnymi warunkami dotychczasowych stosunków administracyjnych i finansowych w Państwie“ (!)

Zjazd ten wypowiedział się, że Stany Zjednoczone i Anglja może mieć administrację wszystkich dróg w rękach samorządów, ponieważ „są to kraje wyspiarskie i — jako takie — handel swój zewnętrzny opierają wyłącznie na komunikacji wodnej — morskiej, wobec czego drogi lądowe posiadają znaczenie dla komunikacji wewnętrznej“.

Do państw tych — zdaniem Zjazdu — nie wtargnie wróg drogami lądowymi, więc „rozwój dziejowy stosunków administracyjnych nie zmuszał nigdy władz centralnych tych krajów do silniejszego trzymania w swym ręku wewnętrznej polityki drogowej, wobec czego drogi kołowe stanowiły w nich zawsze przedmiot trosk wyłącznie gospodarczych“.

<sup>1)</sup> Patrz: „Uchwały Zjazdu Związku Inżynierów Drogowych z dnia 22. czerwca 1924 r.“ „Czas. Techn.“ 1924, str. 281.



Fakt, że Prusy przekazały gospodarkę drogową w całości miejscowym samorządom, objaśnia Zjazd tem, że „b. Kongresówka, jako prowincja przed wojną rosyjską, nie przedstawiała dla Niemiec szczególnej groźby, a z drugiej strony wpływ rządu na samorząd w Prusach był zawsze — jak wiadomo — silny. Natomiast inne kraje Rzeszy niemieckiej ważniejsze swe drogi utrzymywały w administracji państwowej“.

Przekazanie ważniejszych dróg, jakimi są drogi państwowe, samorządom spowoduje — zdaniem Zjazdu — rozproszkowanie i osłabienie odpowiedzialności za stan dróg, oraz pozabawi władze rządowe zupełnie fachowych sił wykonawczych.

Oto są mniej więcej wszystkie motywy, jakie są wysuwane przez zwolenników odrębnej administracji dróg państwowych, Związek państwowych inżynierów drogowych z b. Kongresówki i Kresów.

Z motywów tych na niektórych nie będziemy się dłużej zatrzymywać, jako na takich, które zgóry możemy uznać za nie mające podstawy.

Bo np. sprawa bezpieczeństwa państwa i tak zwane względy strategiczne nie mają do tego, czy drogi państwowe będą administrowane przez państwo, czy przez samorządy; wojna europejska w 1914 — 1918 r. dowiodła, że drogi kołowe w czasie wojny mają pierwszorzędne znaczenie strategiczne; żadne jednak plany sztabów generalnych nigdy nie określa i nie zdołają przewidzieć, jakie drogi w czasie przyszłych wojen będą miały znaczenie strategiczne.

Inżynierowie drogowi, którzy pracowali w czasie minionej wojny europejskiej w dziale komunikacyjnym sztabów, przekonali się na każdym kroku, że największe strategiczne znaczenie miały drogi, o których nikt w czasie pokoju nie myślał, aby je miały<sup>1)</sup>; wogóle bez przesady można powiedzieć, że w czasie wojny wszystkie drogi na teatrze wojny mają znaczenie strategiczne.

Względy na bezpieczeństwo Państwa wymagają jedynie, aby wszystkie drogi były dobre, a to znowu nie zależy od tego, w czyjim zarządzie drogi te znajdują się, państwa czy samorządów, a od tego, czy na drogi te są przeznaczane odpowiednie środki, i od tego, czy administracja działa dobrze i czy Państwo ma należyty wpływ na budowę i utrzymanie dróg utrzymywanych przez samorządy.

Niemą żadnej podstawy twierdzenie, że w Anglii czy w Stanach Zjednoczonych drogi dlatego mogą być oddane samorządom, że nie mają tam takiego ważnego znaczenia jak w Polsce; sprawa ma się wręcz przeciwnie. Dość jest przypomnieć, że Stany Zjednoczone mają przeszło 15 milionów zarejestrowanych samochodów (1 samochód na 6½ osób ludności) a Anglia około miliona, aby uprzytomnić sobie, że stan dróg kołowych w tych państwach ma stokroć większe znaczenie komunikacyjne, niż w Polsce, mającej zaledwie 10 tysięcy samochodów (1 samochód na ∞ 3 tysiące przeszło głów ludności).

Co do Prus przedwojennych — motywy Związku inżynierów drogowych, objaśniające możliwość przekazania w Prusach wszystkich dróg kołowych samorządom tem, że „b. Kongresówka nie przedstawiała dla Niemiec szczególnej groźby“ nie wytrzymuje krytyki; co się zaś tyczy „silnego wpływu rządu pruskiego na samorządy“, który miał umożliwiać przekazanie wszystkich dróg samorządom w Prusach, w Polsce wpływ ten zagwarantowany jest jeszcze może więcej przez Ustawę Konstytucyjną (art. 67 Ustawy Konstytucyjnej z 17. marca 1921 r.), która przewiduje, że organy wykonawcze sejmików w wojewódzkich samorządach są utworzone „na zasadzie zespolenia kolegów, obieranych przez ciała reprezentacyjne z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem“.

Inne motywy wysuwane przez zwolenników odrębnej administracji dróg państwowych pomijamy jako gołosłowne lub oparte na nieporozumieniu (np. motyw oparty na art. 14 ustawy drogowej, patrz wyżej) i zatrzymamy się na najważniejszej

kwestji: czy odrębna administracja dróg państwowych w Polsce będzie lepsza niż samorządowa, czy postawi ona drogi państwowe na wyższym poziomie techniki i czy nie będzie droższa, niż samorządowa.

Odpowiedź na te pytania twierdząca przeważać powinna szale na korzyść odrębnej administracji dróg państwowych, przecząca — na korzyść przekazania administracji dróg państwowych samorządom.

Odpowiedź ta będzie inna, gdy się odpowie na te pytania zasadniczo bez uwzględnienia miejscowych warunków, inna — gdy się zważy na warunki miejscowe w poszczególnych dzielnicach Rzeczypospolitej.

Jeżeli zasadniczo rzecz brać, poziom administracji drogowej i techniki drogowej nie powinien zależeć od tego, czy administracja jest państwową czy samorządową: chodzi o to, aby administracja była sprawna, a personel odpowiednio wykwalifikowany.

Pod tym względem art. 9 i 17 ustawy drogowej z 10. grudnia 1920 r. zapewniają Rządowi odpowiedni wpływ na poziom techniki drogowej i personelu drogowego samorządowego.

Co do kosztów budowy i utrzymania dróg, niewątpliwie decentralizacja gospodarki drogowej na drogach państwowych w wypadku przekazania administracji tych dróg samorządom koszty te obniży.

Gospodarka państwowa zawsze będzie więcej scentralizowana i więcej biurokratyczna niż samorządowa, a przez to droższa.

Dowodzi tego nawet przykład Rosji przedwojennej, która szeroko stosowała przekazywanie dróg państwowych miejscowym samorządom i osiągała znaczne oszczędności, sięgające do 60% kosztów utrzymania dróg.

Jeżeli zaś sprawę administracji dróg państwowych rozpatrzmy pod kątem uwzględnienia różnorodnych warunków w poszczególnych dzielnicach Rzeczypospolitej, zobaczymy, że sprawa administracji dróg państwowych nie może być jednakowo rozstrzygnięta dla całej Rzeczypospolitej: przede wszystkim nie we wszystkich dzielnicach wogóle będzie możliwe przekazanie dróg państwowych samorządom.

W czterech województwach wschodnich: Wileńskim, Nowogródzkim, Poleskim i Wołyńskim oraz w trzech wschodniomałopolskich: Lwowskim, Stanisławowskim i Tarnopolskim przekazywanie samorządom administracji dróg państwowych należałoby uznać na razie za niewskazane i za przedwczesne. Wchodzi tu w grę względy polityczne, administracyjne i poczęści strategiczne. Samorządów tam obecnie właściwie jeszcze nie ma; nieprędko się utworzą i zaczną należyście pracować; pozatem stosunki polityczne narazie panujące w wyliczonych wyżej województwach nie przemawiają za tem, aby administracja dróg państwowych, mających doniosłe znaczenie komunikacyjne, znajdujących się w rękach aparatu pewnego i działającego zadowalniająco, przekazana została samorządom miejscowym, które dotychczas właściwego swego oblicza nie ukazały, gdyż albo znajdują się *in statu nascendi*, albo ich wcale nie ma; należy mniemać, że w tych Województwach długo jeszcze, nim stosunki polityczne się ułożą, a samorządy się utworzą i wyrobiją, jest rzeczą wskazaną utrzymanie odrębnej administracji dróg państwowych w rękach organów państwowych; szczególnie jest to konieczne w czterech wschodnich województwach, w których przeszło 4.700 dróg gruntowych państwowych trzeba w czasie możliwie najkrótszym przebudować na drogi z twardą nawierzchnią (na drogi bite i brukowane). W pozostałych województwach<sup>1)</sup> przekazanie dróg państwowych samorządom jest możliwe i wskazane.

W województwach Pomorskim i Poznańskim przekazanie dróg państwowych zastrzeżone jest już w ustawie drogowej z dnia 10. grudnia 1920 r.; ustawodawcy wychodzili z założenia, że w dzielnicach, w której przez kilkadziesiąt lat administracja wszystkich dróg kołowych znajdowała się w rękach sa-

<sup>1)</sup> Np. historyczna już dziś Droga departamentowa czy też „wycinalna“ z Bar-le-Duc do Verdun (t. zw. „Święta droga“) w czasie oblężenia Verdun w 1918 r., która uratowała tę twierdzę.

<sup>1)</sup> Województwo Śląskie, które ma zagwarantowaną autonomję w sprawach drogowych, nie wchodzi tu w rachubę.



morządów i w której rezultaty tej administracji były zupełnie dobre, należy i nadal pozostawić administrację wszystkich dróg kołowych w rękach samorządów.

Z małymi wyjątkami<sup>1)</sup> administracja dróg znajduje się w tych Województwach w rękach samorządów powiatowych; poziom tych samorządów, należy stwierdzić z przykrością, obniżył się znacznie w porównaniu do poziomu za czasów rządów pruskich; przyczyna — brak ludzi wyrobionych, działaczy samorządowych i brak odpowiednich techników i inżynierów, gdyż przed wojną byli to prawie wyłącznie Niemcy; Polaków nie dopuszczano do tej pracy. O ile stosunki nie poprawiłyby się w krótkim czasie, należałoby gospodarkę drogową scentralizować w samorządach wojewódzkich, które dają rękojmię zawsze poważniejszej i rozważniejszej pracy, niż powiaty; naturalnie samorząd wojewódzki musiałby zorganizować ze swego ramienia zarządy drogowe, które byłyby w ścisłym kontakcie i pod pewną bezpośrednią kontrolą miejscowych powiatowych samorządów.

Pozostało nam jeszcze rozpatrzenie sprawy administracji dróg państwowych w Województwach: Krakowskim, Łódzkim, Warszawskim, Kieleckim, Lubelskim i Białostockim. W tych Województwach ze względu na poziom ich kulturalny przekazanie administracji dróg państwowych, ze względu na dobro gospodarki na tych drogach, jest możliwe, jednak uważalibyśmy za konieczne, aby drogi te przekazane były samorządom wojewódzkim — po ich zorganizowaniu, a nie powiatowym, które i obecnie i niewątpliwie długo jeszcze nie wszystkie będą funkcjonować dobrze i nie będą mogły należycie zorganizować i postawić na należytej wysokości pod względem technicznym i administracyjnym gospodarki drogowej.

Samorządy wojewódzkie, w myśl ustawy drogowej z 10. grudnia 1920 r. (art. 11), w zasadzie same winny administrować drogami wojewódzkimi i powiatowymi i jedynie za przyzwoleniem Ministra Robót Publicznych mogą przekazywać te obowiązki samorządom powiatowym.

Sądźmy, że dla dobra sprawy drogowej w wymienionych wyżej 6 Województwach (a może nawet i w Województwach Pomorskim i Poznańskim), opierając się na doświadczeniach państw obcych (patrz: Uchwała Kongresu Drogowego Londyńskiego w 1913 r.) należy dążyć do tego, żeby administracja dróg państwowych (po ich przekazaniu w myśl art. 10 ust. drog.) wojewódzkich i powiatowych była prowadzona przez samorząd wojewódzki.

Wiele okoliczności przemawia za tem: samorząd wojewódzki, działając na większym terenie, operując większymi środkami, lepiej może prowadzić administrację drogową niż poszczególne powiaty i będzie ją prowadzić jednolicie na obszarze Województwa, gdy tymczasem prowadzenie gospodarki przez poszczególne powiaty z natury rzeczy byłoby niejednolite.

Przedewszystkiem samorząd wojewódzki prędzej może zdobyć się na lepszy personel techniczny; na większej gospodarce może go być mniej, a może być lepszy, bo lepiej opłacany; ten lepszy personel może być lepiej wyzyskany, stąd mieć możemy poważne oszczędności na personelu; tu są wyłączone groszowe wprost nieracjonalne oszczędności, jakie

<sup>1)</sup> Patrz rozdział I.

niektóre powiaty robią na personelu technicznym, zadawalniając się gorszym, a tańszym personelem<sup>1)</sup>. Na większej gospodarce można się zdobyć na różnych specjalistów: np. do budowy mostów większych, czy też do budowy nowych dróg niezawsze się nadają inżynierowie czy technicy zajmujący się konserwacją dróg; często muszą to być specjaliści (np. żelbetnicy) lub specjalnie wyrobieni w organizacji większych budowli; poszczególne powiaty na takich specjalistów nie mogą się zdobyć, gdy tymczasem dla jednego czy kilku takich specjalistów znajdzie się dość pracy na terenie Województwa.

Wojewódzki samorządowy zarząd drogowy łatwiej może się zaopatrzyć w kosztowne maszyny drogowe (walce mechaniczne, równacze, traktory, tłukarki mechaniczne, oskardownice i t. p.) i racjonalniej może nimi gospodarować i lepiej wyzyskać, niż poszczególne powiaty, które nie zawsze są w stanie zdobyć się na kosztowne maszyny i nie zawsze mają pole do należytego ich wyzyskania. Również nie są w stanie samorządy powiatowe zdobyć się na zorganizowanie na większą skalę kamieniołomów, produkujących w dużych ilościach wyborowy materiał drogowy; przedsiębiorstwa takie przechodzą siły pojedynczych powiatów, chociażby najpoważniejszych.

Wojewódzkie samorządowe zarządy drogowe operując większymi środkami racjonalniej mogą je wyzyskać, ześrodkowując roboty drogowe na ważniejszych drogach; rzadziej tu mogą zejść wypadki polityki drogowej „z małego podwórka“, gdy np. buduje się lub utrzymuje się starannie drogę, przechodzącą przez majątek tego lub innego wpływowego działacza samorządowego, a inne drogi pozostają w zaniedbaniu; charakterystyczny był niemal zwyczaj w Radach powiatowych w Małopolsce, że drogi nowe zawsze prawie rozpoczynano budować od majątku Marszałków Rad Powiatowych.

Samorząd wojewódzki, składający się z działaczy przesianych z samorządów powiatowych, a więc z ludzi wybitniejszych z każdego powiatu, dawać będzie większą gwarancję, że plany gospodarki drogowej opracowane będą starannie i racjonalnie.

Gospodarka wojewódzka będzie dawać możliwość koncentrowania funduszy drogowych na pewnych robotach pilnych w celu ich szybszego zrealizowania i osiągnięcia korzyści z ulepszonej komunikacji.

Obciążenie płatników wydatkami na drogi bez porównania będzie równomierniejsze, niż przy powiatowej gospodarce przy której nieuniknione są wybujałości pewnych powiatów w gospodarce drogowej w stosunku do pozostałych powiatów.

Urzeczywistnienie poważniejszych zamierzeń z gospodarki drogowej wymagać zawsze będzie odpowiedniego finansowania gospodarki drogowej; często potrzebne będzie zaciągnięcie pożyczek w różnych instytucjach, wydanie obligacji gwarantowanych przez wpływy podatkowe samorządu i t. p.

Tu samorząd wojewódzki będzie zawsze odpowiedniejszy i odpowiedzialniejszy niż samorząd powiatowy i łatwiej podola takim zagadnieniom, łatwiej je przeprowadzi w szerokim zakresie. (C. d. n.).

<sup>1)</sup> Są wypadki, że samorządy powiatowe ze względów oszczędnościowych chcą na zimę zupełnie redukować personel techniczny lub też zamiast wykwalifikowanego chcą przyjmować niewykwalifikowany, ale zato tańszy personel techniczny

Inż. Karol Stadtmüller.

## O zasady polskiej terminologii żeglarskiej.

Rozszerzony artykuł ogłoszony w Nr. 2/24 „Języka Polskiego“.

Akademja Umiejętności Technicznych, założona przed dwoma laty w Warszawie, podjęła między innymi zadaniami również i sprawę ustalenia polskiej terminologii technicznej. W tym celu ogłosiła komunikaty, wzywające techników polskich do współpracy.

Celem rozpoczęcia dyskusji w tej sprawie, umieściłem w Nr. 29 z r. ub. *Przeglądu Technicznego* (Warszawa) artykuł p. t. „Zarys pracy nad ustaleniem zasad polskiego słownictwa technicznego“. Ponieważ zasady powyższe mogą mieć zastosowanie również i w sprawie objętej powyższym tytułem, przeto